



Onderzoek naar de doeltreffendheid,
doelmatigheid en toekomstbestendigheid
van de marktordening in de Nederlandse
loterijmarkt

31 juli 2019

BCG

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
2. Huidige Nederlandse loterijmarkt	8
3. Evaluatie van de huidige marktordening	13
3.1 Effect huidige marktordening op kanalisatie	14
3.2 Effect huidige marktordening op voorkomen van kansspelverslaving	16
3.3 Effect huidige marktordening op consumentenbescherming	19
3.4 Effect huidige marktordening op tegengaan van criminaliteit	20
3.5 Effect huidige marktordening op maatschappelijke bijdrage	21
3.6 Conclusie evaluatie huidige ordening	25
4. Alternatieve scenario's voor toekomstige marktordening	26
4.1 Impact van alternatieve scenario's op kanalisatie	28
4.2 Impact van alternatieve scenario's op voorkomen van kansspelverslaving	29
4.3 Impact van alternatieve scenario's op consumentenbescherming	30
4.4 Impact van alternatieve scenario's op tegengaan van criminaliteit	31
4.5 Impact van alternatieve scenario's op maatschappelijke bijdrage	32
4.6 Overige overwegingen alternatieve ordeningsmodellen	35
4.7 Verbeterrichtingen huidige ordeningsmodel	36
Appendix 1: Benchmark marktordening vergelijkbare Europese landen	38
Appendix 2: Toelichting aannames voor doorrekening scenario's	41
Appendix 3: Overzicht geïnterviewden	47
Appendix 4: Begrippenlijst	48

SAMENVATTING

Nederlandse Loterij heeft Boston Consulting Group verzocht een objectief onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de huidige ordening van de Nederlandse loterijmarkt. Dit onderzoek is uitgevoerd in de context van een bredere verkenning vanuit het kabinet op wat er nodig is om het Nederlandse loterijstelsel toekomstbestendig in te richten met het behoud van het huidige maatschappelijke karakter. Dit onderzoek beoogt de besluitvorming te ondersteunen door inzicht te bieden in de relatie tussen marktordening enerzijds en kanalisatie, de publieke doelstellingen (verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit & criminaliteit) en de maatschappelijke bijdrage anderzijds. Daarbij geldt dat de ordening van de markt niet allesbepalend is: gedrag van aanbieders, wet- en regelgeving en handhaving zijn andere factoren die de genoemde uitkomsten bepalen.

De Nederlandse loterijmarkt is tussen 1990 en 2010 sterk gegroeid, waarna de groei is afgevlakt. De huidige marktomvang is vergelijkbaar met die van de landen om ons heen. De markt is verdeeld in twee segmenten: prijzenloterijen en goededoelenloterijen, verschillend in doel, spelkenmerken en aard en omvang van de maatschappelijke bijdrage. Voor het prijzenloterij segment geldt in Nederland een monopolie, uitgeoefend door de staatsdeelneming Nederlandse Loterij. Het goededoelenloterij segment kent vijf private aanbieders waarvan Goede Doelen Loterijen N.V., eigenaar van Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij, met afstand de grootste is. De twee loterijsegmenten kennen een beperkte mate van onderlinge concurrentie.

De kansspelautoriteit (Ksa) is de toezichthouder op de loterijmarkt. De Ksa richt zich daarbij op drie publieke doelen: voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Daarnaast speelt kanalisatie een belangrijke rol: de mate waarin het loterijaanbod via legale kanalen geconsumeerd wordt. Een hoge kanalisatie is een randvoorwaarde voor resultaat op de drie publieke doelen en voor effectief toezicht.

We beoordelen de huidige marktordening als doeltreffend op basis van de volgende bevindingen:

- De Nederlandse loterijmarkt heeft kenmerken die bijdragen aan goede resultaten op de publieke doelen. De aanwezigheid van een beperkt aantal aanbieders, het ontbreken van een winstoogmerk bij partijen en de aanwezigheid van een staatsdeelneming zijn factoren die mede verklaren waarom in Nederland een laag risico op kansspelverslaving voor loterijen bestaat, de consumentenbescherming vrij adequaat is en het risico op criminaliteit zeer beperkt is. In het algemeen geldt dat de risico's verbonden aan loterijen in het algemeen laag zijn in vergelijking met andere kansspelen, waarbij krasloten een wat groter risico kennen.
- Randvoorwaardelijk is de zeer hoge mate van kanalisatie in Nederland. Deze kanalisatie wordt bereikt doordat de markt een divers productaanbod kent. Dit diverse productaanbod is deels gerelateerd aan de ordening in twee marktsegmenten.
- De maatschappelijke bijdrage van de huidige Nederlandse loterijmarkt is met circa 40%, ook in Europees perspectief (gemiddeld circa 26%), zeer substantieel. De afdracht aan goede doelen is groot en ook de Staat ontvangt substantiële extra middelen. Daarnaast creëert de sector honderden banen direct als ook indirect via de verkooppunten.

Daarnaast toont onze evaluatie aan dat de huidige Nederlandse marktordening ook doelmatig lijkt

- De doelmatigheid in het realiseren van de beleidsdoelstellingen is gebaat bij aanbieders die zelf verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van deze doelstellingen. Het Nederlandse ordeningsmodel zet hier op in. Loterijen zijn bijvoorbeeld verplicht maatregelen te nemen om kansspelverslaving en fraude te voorkomen.
- Een model waar aanbieders verantwoordelijkheid nemen voor beleidsdoelstellingen is gebaat bij continuïteit van de aanbieders. Verder is de verwachting dat een staatsdeelneming meer de beleidsdoelstellingen internaliseert. Zowel continuïteit als de aanwezigheid van een staatsdeelneming zijn aspecten van het huidige ordeningsmodel die de doelmatigheid bevorderen

Om te onderzoeken of de ordening ook toekomstbestendig is, hebben we de huidige ordening vergeleken met vier alternatieve scenario's;

- 1) Een open prijzenloterijmarkt met een staatsbedrijf in het prijzenloterijsegment
- 2) Exploitatie van Nederlandse Loterij in private handen middels veiling van de vergunning voor het prijzenloterijsegment
- 3) Uitsluitend een goededoelensegment met enkel private aanbieders

- 4) Een geïntegreerde open markt met 25% afdracht voor alle aanbieders waarin een winstogmerk is toegestaan.

Daaruit blijkt dat een alternatieve marktordening niet leidt tot betere resultaten op alle dimensies:

- Scenario 1 – De aanwezigheid van meer dan één prijzenloterij heeft een beperkt positief effect op de al zeer hoge kanalisatie maar kan de resultaten op de publieke doelen negatief beïnvloeden, vooral door een verhoogd risico op kansspelslaving. Daarnaast raken de goededoelenloterijen marktaandeel kwijt waardoor de afdracht aan goede doelen afneemt. Dit wordt gecompenseerd door hogere afdrachten aan de staat.
- Scenario 2 – Private exploitatie van Nederlandse Loterij betekent mogelijk een lichte verbetering van de kanalisatie, maar ook een toename in risico op kansspelslaving en risico's rondom consumentenbescherming. De afdracht aan de staat stijgt, maar de afdracht aan goede doelen daalt doordat de goededoelenloterijen aan marktaandeel verliezen.
- Scenario 3 – Een loterijmarkt met uitsluitend goededoelenloterijen heeft waarschijnlijk een negatief effect op de kanalisatiegraad doordat er lagere prijzen uitgekeerd worden en het legale productaanbod verschaalt. Deze afnemende kanalisatiegraad doet andere, positieve, effecten op de publieke doelen teniet. De totale afdracht aan goede doelen stijgt, maar verschuift van staat naar goede doelen.
- Scenario 4 – Een uniforme open markt met afdracht en meer marktwerking heeft waarschijnlijk een negatief effect op alle drie de publieke doelen doordat er meer prikkels ontstaan om de markt te vergroten. Dit betekent dat er meer marketing kan komen en mogelijk meer riskante spelkenmerken bedacht worden. De kanalisatiegraad blijft naar verwachting in dit scenario gelijk. De totale maatschappelijke bijdrage daalt licht.

Er gelden een aantal overige overwegingen bij het evalueren van alternatieve ordeningsmodellen:

- Succesvol toetreden tot de Nederlandse loterijmarkt vergt grote investeringen. Het is onzeker of er in een ander ordeningsmodel een daadwerkelijke (substantiële) stijging van het aantal aanbieders optreedt. Vanwege de beperkte marktomvang, in combinatie met het volwassen karakter van de markt, lijkt de potentie voor marktgroei beperkt.
- Het huidige evenwicht tussen twee beperkt concurrerende aanbieders is fragiel. Wijzigingen in de marktordening kunnen forse impact op de marktaandelen hebben. Dit kan leiden tot een toename in de marktconcentratie.

Waar een alternatief scenario wellicht hogere baten biedt op bepaalde dimensies, gaat dit vaak ook gepaard met risico's en onzekerheden. Het is aan de politiek om een afweging te maken omtrent de wenselijkheid van de verschillende scenario's.

- Marketing van loterijen vraagt mogelijk om regulering. De Nederlandse marketinguitgaven zijn relatief hoog vergeleken met andere Europese landen door de aanwezigheid van twee aanbieders van formaat. Internationaal bestaan er voorbeelden waarbij een plafond voor marketinguitgaven, relatief of absoluut, wordt ingesteld.
- Het is niet altijd eenvoudig voor consumenten om de verschillende loterijaanbieders en producten uit elkaar te houden. Er kunnen daarom wellicht meer eisen worden gesteld aan de marketinguitgaven en informatievoorziening vanuit loterijaanbieders (bv. netto vs. bruto prijzen). Dit kan helpen een scherper en herkenbaarder onderscheid tussen de marktsegmenten te maken met een mogelijk positief effect voor consumentenbescherming.
- Op dit moment is ongeveer een kwart van de totale particuliere giften aan goede doelen afkomstig van loterijen. Er bestaat een risico op het creëren van een afhankelijkheidsrelatie tussen loterijen enerzijds en goededoelenorganisaties anderzijds. We zien dat in andere landen alternatieve verdelingsmechanismen voorkomen. In Denemarken en België speelt de overheid hierbij een grotere rol. In Nederland suggereerde de WRR eerder om spelers meer zeggenschap te geven in de verdeling naar goededoelenorganisaties, wat al gebeurd bij de Vriendenloterij. Een alternatief verdelingsmechanisme moet wel waarborgen dat de giften eerlijk verdeeld blijven worden en dat de volatiliteit van inkomsten niet toeneemt.

1. INLEIDING

AANLEIDING

In 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming in de Kamer aangegeven dat het kabinet streeft naar een brede verkenning dan wel visie – maatschappelijk, beleidsmatig en juridisch – op wat er nodig is om het Nederlandse loterijstelsel toekomstbestendig in te richten met behoud van het huidige maatschappelijke karakter. De minister gaf tevens aan aanvullend onderzoek en een perspectief van de betrokken marktpartijen wenselijk te vinden ter ondersteuning van de besluitvorming.¹

In 2017 heeft SEO, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid, reeds onderzoek gedaan naar alternatieve marktordeningsmodellen in de loterijmarkt. SEO onderzocht de economische en financiële consequenties van verschillende beleidsopties voor de afzonderlijke loterijen, de deelnemers van de loterijen en de begunstigden (in het bijzonder goede doelen, sport en de overheid).

Nederlandse Loterij heeft in een reactie aangegeven het SEO-rapport te beschouwen als een basis voor een eerste discussie. Nederlandse Loterij zag graag dat er nader onderzoek kwam alvorens over te gaan op besluitvorming. Dat vervolgonderzoek zou zich moeten richten op de relatie tussen het ordeningsmodel en de beleidseffecten op kanalisatie, de publieke doelen (te weten: voorkomen van kansspelverslaving, beschermen van de consument en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit) en de maatschappelijke bijdrage. In navolging van dat advies heeft Boston Consulting Group (BCG), in opdracht van Nederlandse Loterij, het voorliggende onderzoek uitgevoerd.

ONDERZOEKSVRAAG EN SCOPE

Het onderzoek beschouwt in hoeverre de huidige ordening van de Nederlandse loterijmarkt doeltreffend, doelmatig en toekomstbestendig is. De nadruk ligt daarbij op de publieke doelstellingen (tegengaan kansspelverslaving, consumentenbescherming en tegengaan illegaliteit & criminaliteit). Daarnaast kijken we naar kanalisatie als voorwaardelijke factor voor het nastreven van de publieke doelen. We richten ons ook op de samenstelling en totale omvang van de maatschappelijke bijdrage.

In dit rapport richten we ons op de land-based Nederlandse loterijmarkt. Andere kansspelen zoals sportwedenschappen (Toto) en paardenraces (Runnerz) zijn buiten beschouwing gelaten. Ook incidentele loterijen zijn buiten beschouwing gelaten, vanwege het kleinschalige karakter van deze loterijen. Daarnaast is niet gekeken naar kansspelen op afstand, omdat daarvan het (legale) spelaanbod pas volgend jaar duidelijk zal worden. Kansspelen op afstand zullen naar verwachting beperkte invloed hebben op de loterijmarkt en daarmee de conclusies van dit onderzoek niet veranderen².

METHODE

Om de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van het huidige marktordeningsmodel vast te stellen, brengen we eerst de huidige Nederlandse loterijmarkt in kaart. Vervolgens bepalen we welk effect de huidige marktordening heeft op de kanalisatie, de publieke doelen en de maatschappelijke bijdrage. Dit stelt ons in staat uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Tot slot vergelijken we de huidige situatie met vier alternatieve toekomstige marktordeningsmodellen op de mate waarin zij voorzien in het realiseren van kanalisatie, de publieke doelen en de maatschappelijke bijdrage.

In onze aanpak houden we er rekening mee dat de precieze effecten van een bepaalde marktordening niet eenduidig en met zekerheid zijn vast te stellen. Om tot zo objectief en accuraat mogelijke inschattingen te komen, hebben we gebruik gemaakt van een brede en diverse set aan bronnen:

- Interne informatie van Nederlandse Loterij
- BCG's expertise in Europese loterijmarkten
- Benchmarks met andere landen

¹ Bron: Verslag van algemeen overleg (13 september 2018) over kansspelen; Kamerbrief Uitwerking Regeerakkoord Kansspelen

² De gesproken experts verwachten wellicht wel op krasloten (door het instant-karakter) een bepaalde impact

- Openbare data
- Publicaties van belangengroepen
- Informatie van de Ksa

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een breed scala aan betrokken partijen, zowel in de publieke sector, het maatschappelijk middenveld, aanbieders in de loterijmarkt en (academische) experts. De conclusies in dit rapport zijn tot stand gekomen door de informatie uit de verschillende bronnen en gesprekken logisch te combineren.

DEFINITIE VAN MARKTORDENING

‘Marktordening’ is een centrale term in dit onderzoek. Voor een juiste interpretatie gaan we daarom eerst nader in op wat we daaronder verstaan.

Als definitie van marktordening hanteren we: de set aan beleidskeuzes die de inrichting van de markt bepaalt. De marktordening reguleert met name hoeveel aanbieders en wat voor type aanbieders actief mogen zijn in de markt. Keuzes die vallen binnen marktordening zijn bijvoorbeeld: type vergunningen (één of meerdere types), aantal beschikbare vergunningen, aanwezigheid van een staatsdeelneming, winstogmerk of non-profit, focus op hoge prijsuitkering of fondsenwerving en wijze van gunning.

Naast marktordening kijken we ook naar regelgeving en handhaving. Regelgeving gaat bijvoorbeeld over het spelaanbod dat loterijen mogen aanbieden en hoe zij zich in de markt moeten gedragen. Voorbeelden hiervan zijn: een maximum aantal trekkingen, eisen aan reclame-uitingen, eisen aan de minimumleeftijd van deelnemers en eisen aan preventieve activiteiten om kansspelverslaving te voorkomen. Handhaving beïnvloedt hoe aanbieders zich gedragen. Bij beperkte handhaving zullen aanbieders bijvoorbeeld sneller de grenzen opzoeken en eventueel overschrijden.

2. HUIDIGE NEDERLANDSE LOTERIJMARKT

NEDERLANDSE LOTERIJMARKT BESTAAT AL EEUWEN³

De loterijmarkt in Nederland bestaat al sinds 1726. In dat jaar richtten de toenmalige bestuurders van De Zeven Provinciën de eerste staatsloterij op, genaamd ‘Generaliteitsloterij’. De Generaliteitsloterij werd gebruikt om extra fondsen te werven en tegelijkertijd de wildgroei aan kleine, illegale loterijen te stoppen. In 1848 werd de Generaliteitsloterij, na een aantal eerdere naamswijzigingen, omgedoopt tot Nederlandse Staatsloterij. Vanaf dat moment viel de staatsloterij rechtstreeks onder het ministerie van Financiën. Dat bleef zo tot de Nederlandse Staatsloterij in 1992 zelfstandig verder ging onder de naam Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS).

De eerste loterijwet werd in 1905 ingevoerd. Daarin is vastgelegd dat een loterij het algemeen landsbelang moet dienen. Zo werden stadsloterijen ingeperkt. Met de oprichting van de Ksa in 2012 is het toezicht op de sector geïntensiveerd.

KANSSPELAUTORITEIT IS VERANTWOORDELIJK VOOR HET TOEZICHT OP DE LOTERIJMARKT

Als toezichthouder richt de Ksa zich op drie publieke doelen. Daarnaast streeft de Ksa naar een hoge kanalisatiegraad. Een hoge kanalisatiegraad is een randvoorwaarde voor het realiseren van de drie publieke doelen en draagt bij aan effectief toezicht. Alleen als consumenten bij aanbieders met een vergunning spelen, kunnen zij immers goed beschermd worden en kan criminaliteit worden tegengegaan.

- **Verhogen van kanalisatiegraad:** het publiek leiden naar het legale aanbod van kansspelen (met vergunning) en weghouden bij het illegale aanbod (zonder vergunning). Hoe hoger het percentage spelers dat bij een legale aanbieder speelt, hoe hoger de kanalisatiegraad.

De drie publieke doelen waar de Ksa zich op richt, zijn:⁴

- **Voorkomen van kansspelverslaving:** zoveel mogelijk voorkomen van kansspelverslaving en waar dat niet mogelijk blijkt het beperken van de gevolgen. Hier wordt onder andere invulling aan gegeven door voorschriften en normen te ontwikkelen, toezicht te houden op naleving, en structureel overleg te faciliteren tussen marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen.
- **Consumentenbescherming:** het beschermen en informeren van consumenten en zorgen voor een veilige kansspelomgeving. Hier wordt onder andere invulling aan gegeven door toezicht te houden op aanbieders, bijvoorbeeld met betrekking tot de betrouwbaarheid van het spel, de informatievoorziening over kosten en prijzen, en de werving- en reclameactiviteiten. Hiertoe informeert de Ksa consumenten en voorkomt deelname van minderjarigen middels onder andere goede voorlichting.
- **Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit:** erop toezien dat deelnemers aan kansspelen verzekerd zijn van een eerlijk spel. Hier wordt invulling aan gegeven door illegale kansspelen te bestrijden, toezicht te houden op legale aanbieders, gemeenten te ondersteunen bij de opsporing en aanpak van illegale kansspelen zoals gokzuilen, onderzoeken uit te voeren onder andere naar aanleiding van meldingen, en toe te zien op maatregelen ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme.

De drie publieke doelen kennen zowel onderling als met kanalisatie sterke samenhang en kunnen deels overlappen. In dit rapport proberen we de effecten op de kanalisatiegraad en op de publieke doelen zoveel mogelijk te scheiden naar bovenstaande definities. Omdat een hoge kanalisatiegraad een randvoorwaarde is voor het realiseren van de drie publieke doelen en nauw samenhangt met illegaliteit, richten we ons in dit rapport bij ‘kanalisatie’ op het tegengaan en bestrijden van illegaliteit. Bij het publieke doel ‘Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit’ richten we ons uitsluitend op criminaliteit. In de rest van dit rapport spreken we daarom bij dit publieke doel van ‘Tegengaan van criminaliteit’.

LOTERIJMARKT IS SINDS 1990 STERK GEGROEID

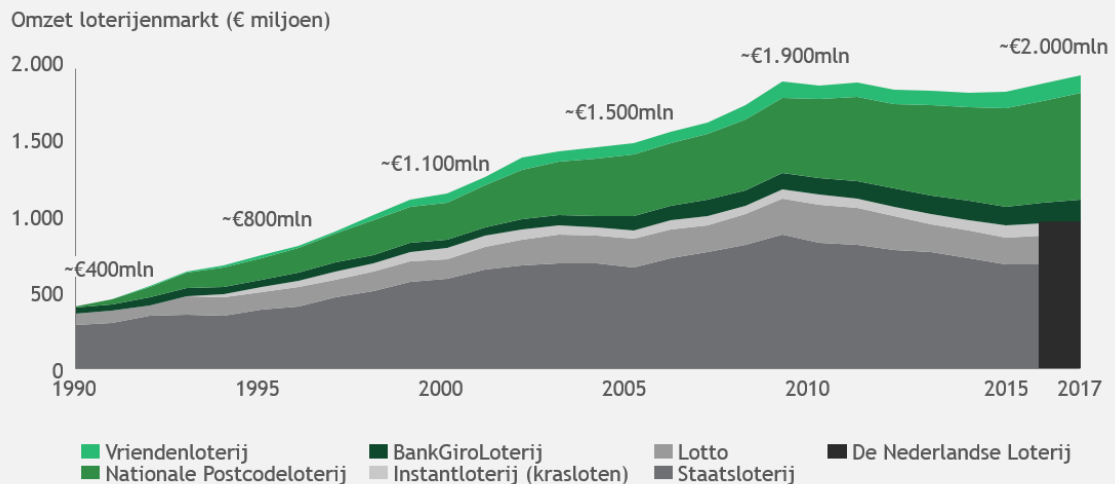
Onderstaande figuur laat zien dat de loterijmarkt in Nederland tussen 1990 en 2017 is gegroeid van zo’n €400mln omzet naar ongeveer €2.000mln. Dat betekent een gemiddelde jaarlijkse groei van 6%. De sterkste groei vond plaats tussen 1990 en 2010. Tussen 2010 en 2017 vlak de groei af en lijkt de

³ Bron: Website Ksa; Website Nederlandse Loterij; Website Nationaal Historisch Museum & Historiek

⁴ Bron: Website Ksa; Ksa – Marktscan 2017

markt te stabiliseren en in reële termen zelfs te krimpen. Inmiddels zegt 54% van de Nederlandse bevolking mee te spelen met één of meerdere loterijen.⁵

Figuur 1: Ontwikkeling loterijmarkt tussen 1990 en 2017



Bron: Kansspelautoriteit - Marktscan 2017 (2017), Statista - Jaarlijkse omzet Nederlandse loterijenmarkt (2017), H2 Gambling Capital - Data The Netherlands (2019); BCG analyse

Belangrijke ijkpunten in de ontwikkeling van de Nederlandse loterijmarkt tussen 1990 en 2017 zijn:

- 1992: Regering besluit geen nieuwe permanente landelijke vergunningen voor goeddoelenloterijen meer af te geven.
- 1994: De introductie van de instantloterij (krasloten).
- 1998: De Sponsor Bingo Loterij (nu VriendenLoterij) sluit zich aan bij de Nationale Postcode Loterij als goeddoelenloterij.
- 2002: De BankGiro Loterij volgt het voorbeeld van de Sponsor Bingo Loterij en sluit zich als derde partij aan bij de goeddoelenloterij.
- 2004: De drie goeddoelenloterijen vormen samen de Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.
- 2016: De Lotto en de Staatsloterij fuseren tot Nederlandse Loterij. Hiermee blijven twee grote partijen over die kansspelen aanbieden. Naast de nieuw gevormde Nederlandse Loterij is dat de Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.
- 2017: Na uitspraak van de rechtbank van Amsterdam is het goeddoelenloterijensysteem opengesteld per 1 januari 2017. Dit heeft geleid tot het verlenen van drie nieuwe vergunningen voor een goeddoelenloterij aan Lottovate (Raffld), Fair Share en Impact Loterij.⁶

OMVANG NEDERLANDSE LOTERIJMARKT IS VERGELIJKBAAR MET ANDERE EUROPESE LANDEN⁷

In vergelijking met andere Europese landen heeft de Nederlandse loterijmarkt op het eerste gezicht een lager dan gemiddelde omvang. Ook leggen Nederlanders gemiddeld per inwoner minder in. Uit figuur 2⁸ blijkt dat beide statistieken met name gedreven worden door een aantal uitschieters: Duitsland en het Verenigd Koninkrijk qua absolute omzet en Finland wat betreft inleg per inwoner. Als we die uitschieters buiten beschouwing laten, dan blijkt dat zowel de omzet als de inleg per inwoner vergelijkbaar is met andere Europese landen zoals Noorwegen, België, Zweden en Denemarken.

⁵ Bron: Ksa – Marktscan 2017 (2017), Statista – Jaarlijkse omzet Nederlandse loterijenmarkt (2017), H2 Gambling Capital – Data The Netherlands (2019); BCG analyse

⁶ Bron: Website Ksa; Kamerbrief 11 juli 2014: Herijking Loterijstelsel

⁷ Er is met name gekeken naar EU landen die relatief vergelijkbaar zijn met Nederland

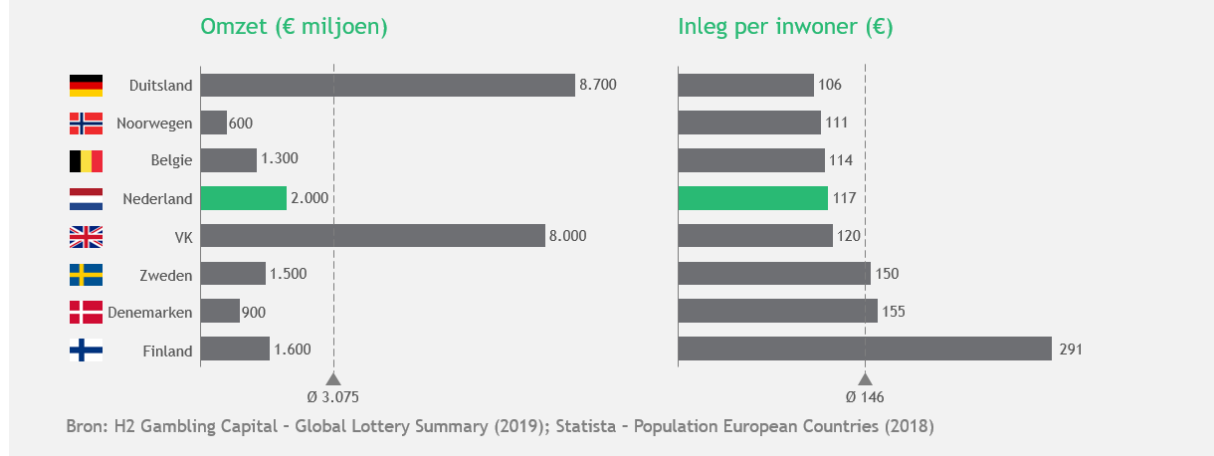
⁸ Bron: H2 Gambling Capital – Global Lottery Summary (2019); Statista – Population European Countries (2018)

Goededoelenloterijen hebben in de Nederlandse markt een relatief groot marktaandeel (bijna 50%). Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk hebben de goededoelenloterijen een aandeel van ongeveer 8%, en in Duitsland zo'n 9% in de totale markt. Mogelijk wordt dit verschil verklaard doordat Nederlandse goededoelenloterijen niet gebonden zijn aan een maximum jackpot.⁹

LOTERIJKAMT IS IN TWEE SEGMENTEN VERDEELD: PRIJZENLOTERIJEN EN GOEDEDOELLENLOTERIJEN

Om de huidige loterijproducten van de vergunninghouders in de Nederlandse markt te beschrijven, hanteert dit rapport de begrippen 'prijzenloterij' en 'goededoelenloterij'. Dit is een beleidsmatig onderscheid en dit onderscheid is niet altijd duidelijk voor de consument. Met het begrip prijzenloterij doelen we op de huidige monopolieloterijen (Staatsloterij, Lotto en Instantloterij). Deze loterijen hebben vanuit hun vergunning een verplicht minimumpercentage prijsuitkering.¹⁰ Met het begrip goededoelenloterij doelen we op de huidige niet-incidentele goededoelenloterijen¹¹. Deze loterijen hebben vanuit hun vergunning een verplicht percentage afdracht aan 'enig algemeen belang'.

Figuur 2: Vergelijking Nederlandse loterijmarkt met andere Europese landen



Onder prijzenloterijen vallen de beschikking voor staatsloterij, gegund aan Staatsloterij B.V., de vergunning voor instantloterij, tot 2022 gegund aan Lotto B.V., en de vergunning voor lottospel, eveneens tot 2022 gegund aan Lotto B.V. Zowel Staatsloterij B.V. als Lotto B.V. maken deel uit van de staatsdeelneming Nederlandse Loterij. De prijzenloterijen vormen een gesloten systeem met strenge regulering en eisen zoals een maximum aantal trekkingen, een maximum prijs per lot en een minimale prijsuitkering aan deelnemers. Lotto B.V. kent geen winstoogmerk, en alle opbrengsten na aftrek van prijzen en kosten worden afgedragen aan sport¹² en goede doelen. Staatsloterij B.V. kent een minimale afdracht van 15% van de omzet aan de staat. Eventuele additionele winst wordt of uitgekeerd aan de staat of geïnvesteerd in het eigen vermogen¹³.

De goededoelenloterijen kennen een open vergunningstelsel met een onbeperkt aantal vergunningen. Ook goededoelenloterijen worden streng gereguleerd. Nieuwe partijen mogen alleen toetreden als ze aan de gestelde eisen voldoen, bijvoorbeeld: een maximum aantal trekkingen, een maximum prijs per lot, een minimale afdracht aan goede doelen van ten minste 50% van de opbrengst en exploitatie zonder winstoogmerk. Met de inwerkingtreding van de wet Kansspelen op Afstand wordt dit percentage verlaagd naar 40%.

⁹ Bron: H2 Gambling Capital

¹⁰ In Nederland hebben ook de zogeheten prijzenloterijen bepaalde (meer beperkte) afdrachtsverplichtingen

¹¹ Incidentele goededoelenloterijen spelen ook een rol in de bijdrage aan de maatschappij. Wanneer wij over goededoelenloterijen spreken in dit onderzoek kijken we echter alleen naar de niet-incidentele loterijen en de marktordening voor deze loterijen.

¹² Bijdragen aan de sport worden gezien als onderdeel van afdrachten aan goede doelen in dit onderzoek

¹³ Dit eigen vermogen behoort ook toe aan de Staat

BINNEN PRIJZENLOTERIJSEGMENT ÉÉN AANBIEDER, BINNEN GOEDEDOELENSEGMENT VIJF

Sinds Staatsloterij en Lotto in 2016 fuseerden tot Nederlandse Loterij kent het marktsegment voor prijzenloterijen slechts één aanbieder. Aan deze fusie lagen schaalvoordelen en een sterkere concurrentiepositie ten opzichte van online aanbieders ten grondslag. De merken waaronder beide bedrijven voor de fusie loterijspelen aanboden, zijn na de fusie behouden. Nederlandse Loterij is zodoende met zes merken actief in de loterijmarkt: Staatsloterij, Lotto, Eurojackpot, Miljoenenspel, Lucky Day en Krasloten. Van deze merken is Staatsloterij met een omzet van €653mln in 2017 met afstand de grootste. Met €119mln is Lotto de tweede, gevolgd door Krasloten met €92mln. De overige drie zijn significant kleiner. Eurojackpot had in 2017 een omzet van €37mln, Lucky Day van €22mln en Miljoenenspel van €19mln.¹⁴

Het goedendoelensegment kent vijf spelers: Goede Doelen Loterijen N.V. (met daaronder Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij), SNL (Samenwerkende Non-profit Loterijen), Lottovate, FairShare en Impact Loterij. Goede Doelen Loterijen N.V. domineert dit segment met in totaal €983mln omzet in 2017, waarvan ongeveer 73% vanuit de Nationale Postcode Loterij. SNL's omzet bedroeg in 2017 €19mln. De overige drie spelers exploiteerden in dat jaar hun vergunning nog niet.¹⁵

ONDERZOEK TOONT BEPERKTE MATE VAN CONCURRENTIE TUSSEN PRIJZEN- EN GOEDEDOELENLOTERIEN

Zoals figuur 1 laat zien, is de totale omzet in de loterijmarkt tussen 1990 en 2017 sterk gestegen. Wanneer we kijken naar het aandeel van de goededoelenloterijen (Nationale Postcode Loterij, VriendenLoterij en BankGiro Loterij) in de totale omzet dan is die tussen 1990 en 2017 gestegen van ongeveer 12% tot zo'n 47%. Sinds 2010 is de totale omzet van de prijzenloterijen afgenomen, terwijl de goededoelenloterijen zijn blijven groeien. Deze ontwikkelingen wijzen op een beperkte mate van concurrentie tussen prijzen- en goededoelenloterijen, er is dus geen sprake van volledige concurrentie.¹⁶ Ook internationaal onderzoek en recente consumentenonderzoeken laten zien dat er sprake is van enige substitutie tussen de verschillende (Nederlandse) loterijen¹⁷.

Een bekende proxy voor concurrentie is de Herfindahl-Hirschmanindex (HHI)¹⁸. De HHI is een waarde tussen 0 en 1, waarbij een hogere HHI wijst op meer concentratie, en daarmee minder concurrentie. Uit figuur 3 blijkt dat de Nederlandse loterijmarkt vergeleken met andere Europese landen laag scoort op de HHI-index. Dat wijst op intensievere concurrentie dan we in andere Europese loterijmarkten zien.¹⁹ Tegelijkertijd stellen de richtlijnen dat een markt niet geconcentreerd is bij een HHI index van 25% of lager. Hier zit de Nederlandse loterijmarkt boven. Deze concurrentie is daarmee niet hoog in absolute zin, maar wel hoger dan in andere Europese loterijmarkten. Andere sectoren in Nederland hebben soms een lagere HHI en daarmee een hogere mate van concurrentie. DNB²⁰ rapporteert bijvoorbeeld een HHI van 21% voor de Nederlandse bankensector.

Een factor die een rol speelt bij de concurrentie in de Nederlandse loterijmarkt, is dat het verschil in propositie tussen prijzen- en goededoelenloterijen, waardoor in theorie een andere doelgroep kan worden aangesproken, voor de consument niet altijd gemakkelijk te onderscheiden is. De factoren waarop consumenten hun keuze baseren, zoals bijvoorbeeld trekkingsfrequentie, lotprijs, hoogte van de jackpot, winkans en associatie met een specifiek goed doel, zijn niet altijd duidelijk door specifieke

¹⁴ Bron: Website Nederlandse Loterij; Ksa (2017). NB: zevende merk van Nederlandse Loterij (Toto) is buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek omdat scope van onderzoek zich enkel richt op loterijen

¹⁵ Bron: Websites vergunninghouders; Ksa (2017)

¹⁶ Bron: Ksa – Marktscan 2017; Statista – Jaarlijkse omzet Nederlandse loterijenmarkt (2017); H2 Gambling Capital; BCG analyse

¹⁷ Forrest, Gully & Simmons (2000); Frontier Economics (2014); SEO - Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt (2017); Dataset Kruijze et al (2016) van WODC via SEO (2017); expert interviews

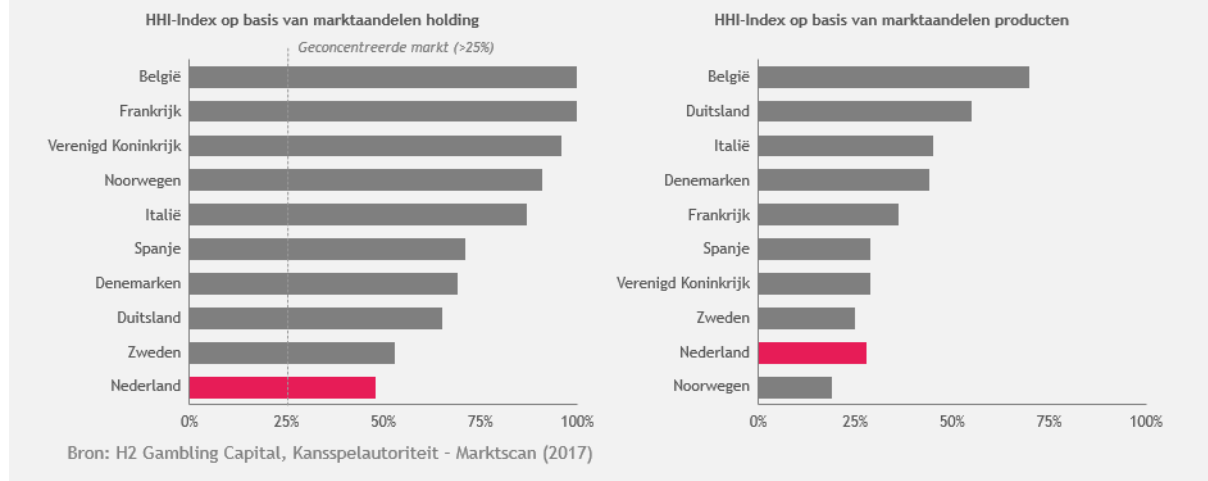
¹⁸ De Herfindahl-Hirschmanindex (HHI) is een indicator voor de mate van concurrentie tussen bedrijven. De index wordt berekend aan de hand van de som van de kwadraten van de marktaandelen. De index neemt een waarde aan tussen 0 en 1. Een toename in de HHI suggereert een toename in marktconcentratie en daarmee een afname in concurrentie. Voor HHI-scores onder de 0,25 wordt veelal gesteld dat de markt niet geconcentreerd is. Dit is gebaseerd op de Beleidsregel ACM beoordeling horizontale concentraties en Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen van de Europese Commissie.

¹⁹ H2 Gambling Capital via Ksa – Marktscan 2017

²⁰ DNB statistiek (2019) – Structure of the Banking Sector (Herfindahl index)

marketingcampagnes en zijn soms ook vergelijkbaar tussen de verschillende loterijen. Lotto draagt bijvoorbeeld ook af aan goede doelen en ook de Nationale Postcode Loterij heeft een hoge jackpot bij de decembertrekking. Naast deze drijfveren kunnen ook andere elementen een rol spelen bij de keuze voor een specifieke loterij, zoals marketing, psychologische effecten zoals de angst om een prijs mis te lopen, en invloed vanuit de sociale omgeving.²¹

Figuur 3: Marktconcentratie in Nederland minder dan in andere Europese loterijmarkten



De ruime keuze in productaanbod wijst erop dat de Nederlandse loterijmarkt relatief volwassen is. Hierdoor is de verwachte organische omzetgroei de komende jaren beperkt: +€100mln tot 2024, een toename van zo'n 5%, gemiddeld 0,8% per jaar. Eventuele toetreding van nieuwe aanbieders zal met name leiden tot een verschuiving van de marktaandelen.²² Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de groei kan worden versneld door een stijging van het percentage prijsuitkering. Echter lijkt daar, in de huidige marktordening, weinig ruimte voor.²³

DIGITALISERING, TECHNOLOGIE EN EUROPESE SAMENWERKING VERANDEREN DE LOTERIJMARKT

Een aantal trends duidt op veranderingen in de loterijmarkt. Allereerst zien we dat de online verkoop snel toeneemt: tussen 2016 en 2017 groeit online in Europa met 15% en binnen Nederlandse Loterij zelfs met 31%.²⁴ Deze stijging ging grotendeels ten koste van de verkoop via de retailkanalen. Deze ontwikkeling biedt enerzijds de mogelijkheid deelnemersverificatie en –monitoring te verbeteren, maar vergt anderzijds aanpassingen in handhaving en verslavingspreventie. Ten tweede bieden nieuwe technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van blockchain, big data en AI, de mogelijkheid trekkingen veiliger en transparanter te maken, deelnemersidentificatie te verbeteren en verslaving sneller te signaleren. Tot slot zorgt toenemende afstemming binnen de Europese Unie mogelijk voor veranderende eisen aan de regulering in Nederland, met name gericht op het verbeteren van de consumentenbescherming. Zo is er recent een normenkader bijgekomen gericht op consumentenbescherming: New Deal for Consumers. Eenzelfde trend is te zien op het gebied van het tegengaan van witwaspraktijken.²⁵

²¹ Bron: Forrest, Gulley & Simmons (2000); SEO – Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt (2017); Ksa – Factsheet: winkansen, prijzen en uitkeringspercentages van loterijen (2015); Kruize, Boendermaker, Sijstra, Bieleman – Modernisering kansspelbeleid: Nulmeting (2016)

²² Bron: SEO – Financiële consequenties beleidsopties herinrichting loterijmarkt (2017); H2 Gambling Capital – Data The Netherlands (2019)

²³ Bron: Poort, Akker, Baarsma & Hennes (2010) Lotbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijmarkt; Geronikolaou & Papachristou (2007) Study of Gambling services in the internal market of the European Union; SEO – Speelruimte voor SENS (2011)

²⁴ Bron: Jaarverslag Nederlandse Loterij (2017); The European Lotteries – Report on the Lottery Sector in Europe 2017

²⁵ Bron: Technavio – Global Lottery Market 2017-2021; IGT – 8 Consumer Trends Shaping Lottery Player Behavior in 2018; H2 Gambling Capital – An independent assessment of various taxation licensing models for regulating

3. EVALUATIE VAN DE HUIDIGE MARKTORDENING

In onze evaluatie definiëren we allereerst zeven dimensies van marktordening. Dit geeft ons een leidraad om de huidige marktordening accuraat te beschrijven en te vergelijken met die in andere Europese landen. Vervolgens analyseren we welke effecten de huidige marktordening heeft op de kanalisatiegraad, de drie publieke doelen en de maatschappelijke bijdrage van de loterijmarkt. We eindigen met onze assessment op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige ordening.

BESCHRIJVEN MARKTORDENING AAN DE HAND VAN ZEVEN DIMENSIES

Wanneer we op een gestructureerde manier kijken naar marktordeningsmodellen dan onderscheiden we daarbinnen zeven dimensies. Figuur 4 toont deze dimensies.

HUIDIGE NEDERLANDSE MARKTORDENING IS VRIJ VERGELIJKBAAR MET ANDERE EUROPESE LANDEN

Wanneer we de huidige ordening beschrijven aan de hand van de zeven dimensies dan zien we:

- **Marktintegratie:** losse systemen voor prijzenloterijen en goededoelenloterijen.
- **Aantal aanbieders:** Er is één aanbieder voor prijzenloterijen en een ongelimiteerd aantal aanbieders in het goededoelensegment.
- **Type aanbieders:** een staatsdeelneming in de prijzenloterijen en geen staatsdeelneming in het goededoelensegment.
- **Winstoogmerk:** een winstoogmerk met winstafdracht aan de staat voor de prijzenloterijen en geen winstoogmerk voor de goededoelenloterijen. Er zijn geen private spelers met winstoogmerk in de huidige marktordening. Van een privaat winstoogmerk gaan andere prikkels uit dan van het winstoogmerk dat Nederlandse Loterij – als staatsdeelneming – heeft.
- **Prijsuitkering:** de prijzenloterijen hebben eisen aan de prijsuitkering (bijvoorbeeld 60%), de goededoelenloterijen kennen geen minimumpercentage.
- **Omzetafdracht aan goede doelen:** de prijzenloterijen kennen geen verplichte afdracht (Staatsloterij), een volledige afdracht van minimaal 18% na aftrek van kosten (Lotto) en een volledige afdracht na aftrek van kosten (Instantloterij). De goededoelenloterijen kennen een afdracht van 40%²⁶.
- **Gunning:** beide segmenten kennen een gunning zonder vergoeding.

remote gambling in the Netherlands (2011); Goededoelenplatform – Routekaart voor een veilig, passend en nuttig kansspelbeleid; European Commission press release 11 April 2018 – A New Deal for Consumers: Commission strengthens EU consumer rights and enforcement.

²⁶ Na inwerkingtreding wet Kansspelen op Afstand

Figuur 4: Zeven dimensies van marktordening



1. 100% ter illustratie, in de praktijk is een dergelijk afdrachtperscentage niet mogelijk

De huidige Nederlandse marktordening komt grotendeels overeen met wat we zien in andere Europese landen (zie appendix 1). In veel landen is er strenge regulering en kent de marktordening verschillende type vergunningen voor een landelijke loterij (vaak staatsmonopolie) en goeddoelenloterijen (non-profit private partijen). Wel zijn er verschillen per land in bijvoorbeeld de hoogte van de afdrachtverplichting aan staat en goede doelen, of de maximum omzet van een goeddoelenloterij. Opvallend is dat de land-based loterijmarkt in geen van de omliggende landen verregaand geopend en geliberaliseerd is, en daarmee vaak een beperkt aantal aanbieders kent.

De loterijmarkt die voortkomt uit de marktordening verschilt wel in de omliggende landen. Zo zijn er verschillen in het aantal aanbieders, de marktconcentratie en het type producten dat wordt aangeboden.

3.1 EFFECT HUIDIGE MARKTORDENING OP KANALISATIE

Een hoge kanalisatiegraad geeft aan dat veel consumenten gebruikmaken van het legale aanbod. Dat maakt het mogelijk om regels te stellen en toezicht te houden. Volgens de Ksa komen in Nederland drie vormen van illegale loterijen voor:²⁷

- Zwarte lottospelen: lottoformulieren buiten de officiële Lotto om, waarbij de trekking van de officiële Lotto als uitslag wordt gebruikt.
- Illegale huizenloterijen: zonder vergunning huizen aanbieden als loterijprijzen.
- Buitenlandse loterijen: buitenlandse loterijen die, ondanks verbod, in Nederland loten verkopen.

HUIDIGE STAAT

De deelname aan illegale loterijen is volgens Ksa-data beperkt en lijkt geen groot probleem te vormen. Slechts 0,1% van de Nederlanders ouder dan 16 jaar neemt wel eens deel aan een illegale krasloterij en bijna niemand aan een illegale loterij. Deze problematiek lijkt dus beperkt te zijn, zeker vergeleken met de eerder genoemde 54% van de Nederlanders dat deelneemt aan legale loterijen. In totaal neemt slechts 4% van de Nederlanders ouder dan 16 jaar wel eens deel aan illegale kansspelen, maar dat gaat meestal over kansspelen via internet, poker of wedden op sportwedstrijden en betreft zelden loterijen.²⁸

Ook het aantal meldingen van illegale loterijen dat bij de Ksa binnenkomt, is laag, zeker in vergelijking met andere illegale kansspelen zoals sportweddenschappen, casinospelen en illegaal gokken. In de

²⁷ Bron: Ksa - Marktscan landgebonden kansspelen 2017

²⁸ Bron: Ksa - Marktscan landgebonden kansspelen 2017; Meerkerk & Rodenburg (2017) Data op basis van 'Kansspeldeelname en problematisch spelgedrag in Nederland anno 2016'

jaren 2013 tot en met 2017 ging gemiddeld slechts 5% van de meldingen van illegale kansspelen over loterijen.²⁹ In de praktijk komen illegale loterijen wellicht vaker voor dan aan de officiële instanties gemeld wordt. Ook in andere Europese landen lijkt de problematiek rond illegale loterijen klein, maar komen spelers als lottoland³⁰ wel op (bv. in V.K.).

BEPALENDE FACTOREN

Voor het realiseren van een hoge kanalisatiegraad is een goed en attractief spelaanbod cruciaal. Daarin zijn twee factoren bepalend: het productaanbod, oftewel de mate waarin het spelaanbod aansluit bij de behoefte van de consument, en de hoogte van de prijzen³¹ die worden uitgekeerd.

Een aantrekkelijk productaanbod trekt consumenten richting het legale aanbod en daarmee weg van het illegale aanbod. De aantrekkelijkheid van het productaanbod hangt bijvoorbeeld af van de frequentie van trekkingen, de beschikbaarheid van loten en de lotprijs. Ook is de aanwezigheid van een aantrekkelijke prijzenpot belangrijk, zo leidt een hogere jackpot tot een hogere inleg van consumenten.³² De aantrekkelijkheid van de prijzenpot wordt bijvoorbeeld bepaald door de hoogte van de jackpot en de winkans. De winkans gaat niet alleen om de kans op het winnen van de jackpot, maar om de kans om een prijs in het algemeen te winnen (bijvoorbeeld een kleinere geldprijs waarmee de inleg wordt terugverdiend).

INVLOED VAN MARKTORDENING OP DE BEPALENDE FACTOREN

Drie van de marktordeningsdimensies hebben naar verwachting invloed op het productaanbod en de hoogte van de prijzen:

- Aantal aanbieders – Meer aanbieders leidt tot meer concurrentie. Daardoor worden aanbieders meer gestimuleerd om in te spelen op de behoefte van de consument. De verwachting is daarom dat meer aanbieders kan leiden tot innovatie en daarmee een breed en attractief productaanbod. Tegelijkertijd kan dit leiden tot meer fragmentatie. Hierdoor neemt de schaal van aanbieders af wat mogelijk kan leiden tot een lagere jackpot.
- Percentage prijsuitkering – Hoge eisen aan het prijsuitkeringspercentage zorgen voor relatief hoge prijzenpotten. Dit kan leiden tot een hogere jackpot.
- Winstoogmerk – Een winstoogmerk stimuleert aanbieders om hun omzet te verhogen, bijvoorbeeld door het productaanbod uit te breiden of aantrekkelijker te maken, een hoge jackpot aan te bieden of de winkansen te verhogen. Deze impact is waarschijnlijk groter voor private aanbieders met winstoogmerk dan voor aanbieders die geen winstoogmerk hebben.

Naast de drie marktordeningsdimensies zijn ook andere factoren van invloed op de kanalisatiegraad. Zo beïnvloedt regulering van het productaanbod de kanalisatiegraad. Hoe strikter de regulering, hoe minder breed en aantrekkelijk het productaanbod van legale aanbieders en dus hoe groter de relatieve aantrekkingskracht van illegale aanbieders. Daarnaast kan van striktere handhaving een preventieve werking uitgaan. Hoge sancties en een reële pakkans maken illegale loterijen immers minder aantrekkelijk. Tot slot heeft ook de hoogte van de kansspelbelasting invloed op de kanalisatiegraad, doordat het de nettowinst van consumenten bepaalt en invloed heeft op de concurrentiepositie van legale aanbieders ten opzichte van illegale aanbieders. Een hoge kansspelbelasting leidt namelijk tot relatief hogere kosten voor consumenten. Onderzoek toont ook aan dat een hogere kansspelbelasting doorgaans resulteert in een lagere kanalisatiegraad³³. Het kan per kansspel wel verschillen bij welk belastingtarief dit effect op begint te treden.

EVALUATIE HUIDIGE MARKTORDENING

De huidige marktordening, met de aanwezigheid van twee grote aanbieders, kent een beperkte – en niet volledige - mate van concurrentie. Deze beperkte concurrentie leidt tot een breed en aantrekkelijk

²⁹ Bron: Ksa - Marktscan landgebonden kansspelen 2017

³⁰ Lottoland biedt weddenschappen aan op loterijuitslagen in meerdere Europese landen. Er zijn meerdere van deze Europese aanbieders die geld onttrekken aan de loterijaanbieders en daarmee de maatschappelijke bijdrage.

³¹ De hoogte van de prijzen kunnen ook als productkenmerk gezien worden. In dit onderzoek is gekozen om de twee te splitsen van elkaar omdat ze niet altijd allebei dezelfde richting op bewegen bij een wijziging in de marktordening. Meer aanbieders kan bijvoorbeeld leiden tot een breder productaanbod met gemiddeld lagere prijzen.

³² Bron: <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/10/23/jackpots-for-americas-two-big-lotteries-reach-a-combined-22bn>

³³ Bron: Relatie kansspelbelasting en kanalisatiegraad (Ecorys, 2016)

productaanbod en hoge prijzenpotten, wat een positief effect heeft op de kanalisatiegraad. De kanalisatiegraad heeft, als randvoorwaarde, weer een positief effect op de publieke doelen.

Een ordening met meer (commerciële) partijen met winstoogmerk kan leiden tot een nog aantrekkelijker aanbod. Dat zou de kanalisatie verder kunnen verhogen. De huidige problematiek rond illegale aanbieders is echter dermate klein dat het verbeterpotentieel zeer beperkt lijkt.

3.2 EFFECT HUIDIGE MARKTORDENING OP VOORKOMEN VAN KANSSPELVERSLAVING

Probleemgokken is een fenomeen met negatieve consequenties voor de speler zelf, voor zijn of haar omgeving en voor de samenleving als geheel. Vaak gaat probleemgokken gepaard met financiële, psychische, medische en sociale problemen en kan het leiden tot criminaliteit en slechte prestaties op school of werk. Daarom is het voorkomen van kansspelverslaving een belangrijk doel van de Ksa. Zij zien erop toe dat aanbieders hun wettelijke zorgplicht uitvoeren en daarmee kansspelverslaving zoveel mogelijk voorkomen. Ook voor de overheid is het een belangrijk thema. In het huidige regeerakkoord staat dat 'bijzondere aandacht zal worden besteed aan het terugdringen van kansspelverslaving'.³⁴

HUIDIGE STAAT

Nederland kende in 2016 naar schatting ongeveer 79.000 probleemspelers bij kansspelen. De problematiek lijkt over de jaren redelijk stabiel. Een (met beperkingen omgeven³⁵) vergelijking met eerdere studies laat zien dat het percentage probleemspelers in 2016 niet significant is toegenomen ten opzichte van 2005 of 2011.³⁶ Wel is het percentage risicospelers (het stadium voor probleemspeler) in die jaren gestegen. Het aantal hulpvragen bij gokken is tussen 2010 en 2015 gedaald.³⁷

Uit figuur 5³⁸ blijkt dat bij kansspelen als sportwedenschappen en casinospelen kansspelverslaving het vaakst voorkomt. Bij loterijen komt het relatief weinig voor, maar doordat veel Nederlanders deelnemen aan loterijen is het absolute aantal kansspelverslaafden onder loterijspelers nog steeds groot. Echter, deze groep bevat waarschijnlijk veel mensen die verslaafd zijn aan andere kansspelen en daarnaast ook deelnemen aan loterijen. Het aantal probleemspelers dat uitsluitend meedoet aan loterijen is daarmee waarschijnlijk een stuk lager dan de percentages in figuur 5³⁹.

In onderstaande figuur is een probleemspeler gedefinieerd als iemand met een SOGS-score (South Oaks Gambling Screen) van 5 of hoger.

³⁴ Bron: Preventieplan Kansspelen op Afstand, Trimbos Instituut (2015); Ksa - Marktscan landgebonden kansspelen (2017); Regeerakkoord "vertrouwen in de toekomst"

³⁵ Beperkingen zijn bijvoorbeeld wijzigingen in methodologie wat exacte vergelijking bemoeilijkt.

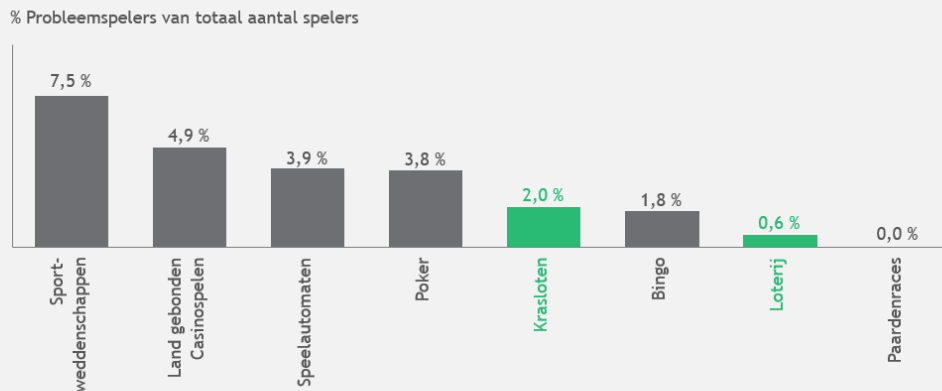
³⁶ Bron: Kruize et al. (2016) Modernisering kansspelbeleid, Nulmeting 2016

³⁷ Bron: Ladis (2015) Kerncijfers verslavingszorg

³⁸ Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016 (Meerkerk & Rodenburg, 2017); Modernisering kansspelbeleid, Nulmeting 2016 (Kruize et al., 2016)

³⁹ Dit beeld wordt ondersteund door een onderzoek naar probleemgokken in België. Secundaire analyse op de data laat zien dat kansspelproblematiek bij spelers die exclusief meedoen aan loterijen (en geen andere kansspelen) praktisch gezien nauwelijks voorkomt. Bron: Gambling and Gaming in Belgium: Opportunities and Risks associated with Online Digital Gambling, (van Rooij et al., 2017)

Figuur 5: Loterijen hebben relatief weinig probleemspeleers



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruijze et al., 2016 (Meerkerk & Rodenburg, 2017)

In vergelijking met andere Europese landen is het probleem van kansspelverslaving in Nederland relatief beperkt.⁴⁰ Het vermoeden is dat dit ook geldt voor verslaving aan loterijen, maar specifieke cijfers daarover zijn niet per land beschikbaar. Daarnaast hebben sommige landen de online markt al geopend, wat invloed kan hebben op de verslavingscijfers in desbetreffende landen.

BEPALENDE FACTOREN

Naast de hoge kanalisatie zijn met betrekking tot kansspelverslaving drie factoren bepalend: de omgeving waarin kansspelen zich bevinden, spelkenmerken en persoonskenmerken. Bij persoonskenmerken gaat het bijvoorbeeld om demografische, psychologische en neurologische factoren.⁴¹ Omdat deze kenmerken geen (directe) relatie hebben met marktordening zijn ze in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Marketing speelt een belangrijke rol in de omgeving waarin kansspelen zich bevinden, bijvoorbeeld waar het gaat om de mate van blootstelling, de mate van maatschappelijke acceptatie en de sociale omgeving. Dit zijn allemaal elementen die probleemspelen kunnen stimuleren. Marketing heeft onder andere invloed op het gedrag van al bestaande (probleem)spelers. Hoe ernstiger de problemen als gevolg van gokken, hoe groter de verwachte invloed van marketing op het gokgedrag. Daarnaast kan kansspelmarketing nieuwe spelers aantrekken. De mate waarin marketing nieuwe spelers aantrekt, lijkt onder andere af te hangen van de volwassenheid van de markt. In volwassen markten als de loterijmarkt, heeft marketing doorgaans een gering effect op het aantrekken van nieuwe spelers.⁴² Er bestaan al regels voor de inhoud van kansspelreclames maar aan de hoeveelheid uitingen en de omvang van het marketingbudget worden geen eisen gesteld.

Ook spelkenmerken zijn bepalend in het ontstaan van kansspelverslaving. Daarbij gaat het om tien karakteristieken:

- Gebeurtenisfrequentie – de tijd tussen inleg, gokresultaat en de volgende mogelijkheid om in te zetten;
- Uitbetaalinterval – de tijdsperiode tussen het gokresultaat en kennisgeving van of ontvangst van uitbetaling;
- De hoogte van de jackpot;

⁴⁰ Bron: Williams et al. (2012) The population prevalence of problem gambling: methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences and worldwide trends

⁴¹ Bron: Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen. (de Bruin, 2015)

⁴² Bron: Meerkerk et al. (2015) De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek

- Continuïteit van spelen – het tijdsbestek waarin het mogelijk is om zonder onderbreking te gokken;
- Winkans – de kans om een prijs te winnen
- Beschikbaarheid – de mogelijkheid om toegang te krijgen tot het spelaanbod, met name gemeten in reisafstand;
- Meerdere speel- en inzetmogelijkheden – de mogelijkheid om tegelijkertijd aan meerdere kansspelen deel te nemen, bijvoorbeeld pokeren op meerdere schermen of spelen op meerdere automaten;
- Variabel inzetbedrag – de mate waarin spelers zelf hun inzet kunnen bepalen;
- Productontwerp – met name de audiovisuele effecten;
- Bijna winst – de mate waarin spelers bijna winst kunnen ervaren, bijvoorbeeld als het rouletteballetje op een naastgelegen nummer valt.

Onderzoek naar deze tien karakteristieken wijst uit dat het risico op verslaving door loterijen beperkt is en dat het risico bij prijzenloterijen iets hoger is dan bij goeddoelenloterijen. Krasloten kennen een relatief groter risico.⁴³

INVLOED VAN MARKTORDENING OP DE BEPALENDE FACTOREN

Drie van de marktordeningsdimensies hebben naar verwachting invloed op marketing en spelkenmerken⁴⁴, zoals beschikbaarheid, frequentie of meerdere inzet/speelmogelijkheden bij meerdere spellen):

- Aantal aanbieders – Meer aanbieders leidt tot meer concurrentie. Dit kan leiden tot hogere marketinguitgaven, risicovollere spelkenmerken (bijvoorbeeld een hogere frequentie, grotere beschikbaarheid, meerdere inzet/speelmogelijkheden), doordat er meer aanbieders hetzelfde vergunningstype benutten en aanbieders de grenzen van de regels opzoeken om zichzelf te onderscheiden.
- Winstoogmerk – Een winstoogmerk stimuleert aanbieders om hun omzet te verhogen, met name voor private aanbieders. Dit heeft mogelijk dezelfde effecten als een toenemend aantal aanbieders.
- Type aanbieders – Het zal zo zijn dat een staatsdeelneming doorgaans de gestelde regels en richtlijnen meer internaliseert dan private aanbieders.

Naast de drie marktordeningsdimensies is ook regelgeving en handhaving van invloed op kansspelerverslaving. Regelgeving kan betrekking hebben op spelkenmerken, bijvoorbeeld restricties op de frequentie van trekkingen of de beschikbaarheid. Daarnaast kan handhaving van invloed zijn: wanneer aanbieders een reële kans hebben om gecontroleerd te worden op het volgen van richtlijnen zullen zij de regels waarschijnlijk beter naleven.

EVALUATIE HUIDIGE MARKTORDENING

Het huidige marktordeningsmodel beperkt het risico op kansspelerverslaving. Naast de hoge kanalisatie, hebben aanbieders geen privaat winstoogmerk, is er sprake van staatsdeelneming in de markt en is het aantal aanbieders beperkt. Wel zien we dat Nederlandse loterijen veel uitgeven aan marketing in vergelijking met hun Europese collega's. Nederlandse Loterij geeft ongeveer 8% van de jaarlijkse inleg uit aan marketing, de Goede Doelenloterijen ongeveer 11%. Bij de grootste loterij van Noorwegen en Finland is dit minder dan 2%. In het Verenigd Koninkrijk is het 1,4% en Zwitserland 4,6%.⁴⁵ Dit verschil kan deels verklaard worden door striktere regelgeving, zo is het marketing budget in het Verenigd Koninkrijk gereguleerd. Een ander voorbeeld van strikte regulering zien we in Italië, waar kansspelmarketing binnenkort in zijn geheel verboden is. Ten tweede zullen de hogere uitgaven ook deels het gevolg zijn van de beperkte concurrentie in de Nederlandse loterijmarkt. In Finland en Noorwegen, waar de marketing uitgaven erg laag zijn, hebben de loterijen een monopolie en is er minder noodzaak voor reclame. Ook verschillen definities per land over wat er onder marketingkosten gerekend wordt. Deze definities zijn echter niet dusdanig verschillend dat ze het grote verschil met Nederland kunnen verklaren.

⁴³ Bron: De Bruin (2017) Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlands kansspelaanbod

⁴⁴ De evaluatie van kanalisatie en relatie met de marktordering is uitgelegd in 3.1

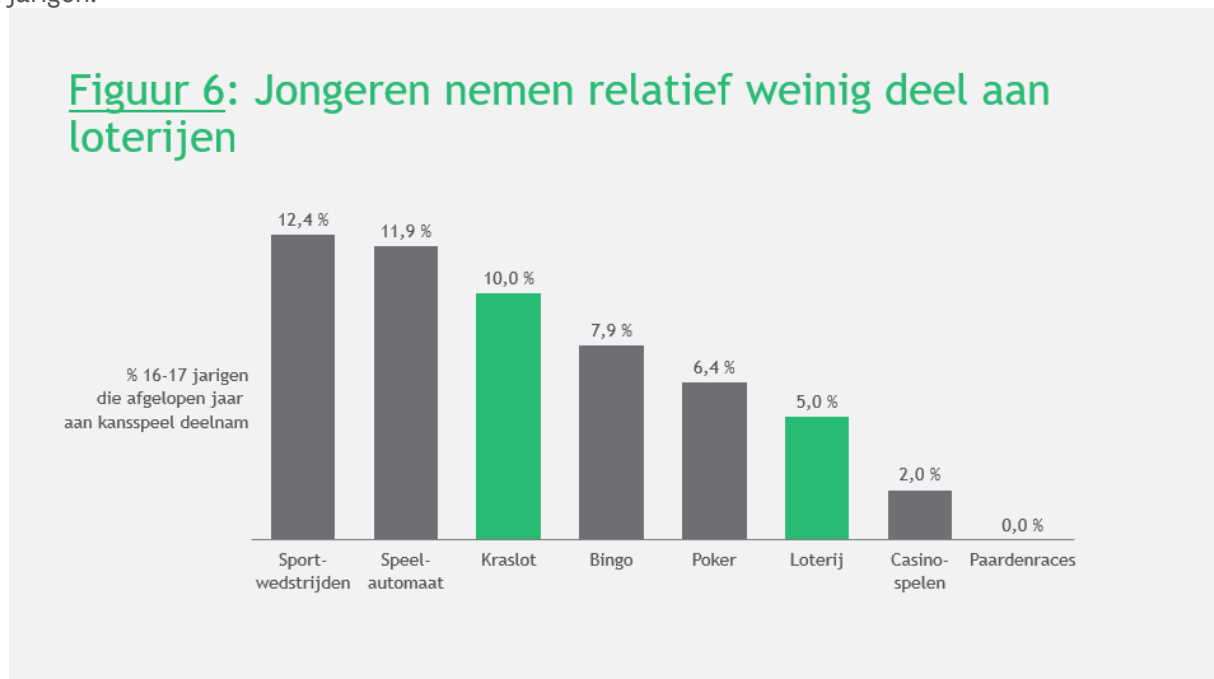
⁴⁵ Bron: Jaarverslagen Nederlandse Loterij, Goede Doelen Holding, Veikkaus, Swisslos, Camelot & Norsk Tipping

3.3 EFFECT HUIDIGE MARKTORDENING OP CONSUMENTENBESCHERMING

Een van de taken van de Ksa is consumentenbescherming. Binnen deze verantwoordelijkheid zijn onder meer vier onderwerpen relevant. Allereerst gaat het om het voorkomen dat minderjarigen deel kunnen nemen aan kansspelen. Ten tweede gaat het om het beschikbaar stellen van informatie over het spel en de risico's van deelname. Ten derde controleert de Ksa of reclames voor kansspelen zorgvuldig en evenwichtig zijn en mensen niet misleiden. Reclames moeten bijvoorbeeld wijzen op de risico's en mogen niet de indruk wekken dat een prijs is gewonnen als dat niet zo is. Het vierde onderwerp is betrouwbaarheid. Kansspelen moeten eerlijk verlopen.

HUIDIGE STAAT

Consumentenbescherming in de loterijmarkt is in Nederland relatief goed op orde. Zo blijkt uit figuur 6⁴⁶ dat slechts 5% van de 16- en 17-jarigen afgelopen jaar deelnam aan een loterij. Dat is minder dan aan de meeste andere kansspelen. Wel kopen jongeren relatief vaker krasloten: 10% van de 16- en 17-jarigen.



De afgelopen jaren is het bedrag dat kansspelaanbieders als boetes opgelegd hebben gekregen sterk gestegen, deels door de toename in boetes voor illegaal online aanbod. Het aantal sancties aan loterijen is minimaal geweest de laatste jaren.⁴⁷

Wat betreft de loterijdeelname van jongeren scoort Nederland vergelijkbaar met, of iets lager dan, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. In Ierland kocht in 2014/2015 zo'n 10% van de 11- tot 16-jarigen een (kras)lot van de National Lottery.⁴⁸ In het Verenigd Koninkrijk was dit percentage over afgelopen jaar eveneens ongeveer 10%, maar dan onder 11- tot 15-jarigen.⁴⁹ In een staat in Duitsland kocht in 2011 zo'n 16% van de 12- tot 18-jarigen een kraslot en deed ~10% mee aan de Lotto/Keno in het afgelopen jaar.⁵⁰

We zien dat leeftijdsverificatie tussen de landen verschillend wordt aangepakt. In Nederland kan de speler zich, in het online kanaal, bijvoorbeeld identificeren via de bank (iDIN). In het retailkanaal moet

⁴⁶ Bron: Marktscan 2017 – landbased (ksa); Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruze et al., 2016 (Meerkerk & Rodenburg (2017); Data verzameld in bevolkingsenquête (n=5.873) voor een nulmeting door Intraval (in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie en Veiligheid), door Kruize, Boendermaker, Sijstra & Bieleman (2016)

⁴⁷ Bron: Jaarverslagen Ksa

⁴⁸ Bron: Prevalence of Drug Use and Gambling in Ireland and Drug use in Northern Ireland, 2014/15 Drug Prevalence Survey: Gambling results

⁴⁹ Bron: ; Young People & Gambling 2018, a research study among 11-15 year olds in Great Britain (November 2018)

⁵⁰ Bron: Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz (Duven et al., 2011)

bij twijfel over de leeftijd om legitimatie gevraagd worden. In Noorwegen bijvoorbeeld moeten spelers zich registreren om producten te kunnen kopen. Daarbij zijn alle systemen over de hele loterijketen gekoppeld (m.u.v. krasloten), waardoor spelerslimieten eenvoudig te handhaven zijn. In Finland moeten online spelers zich registreren met hun BSN, wat leeftijdsverificatie niet alleen makkelijker maar ook betrouwbaarder maakt. In het retailkanaal kunnen spelers gebruik maken van een geregistreerde spelerskaart, maar dit is niet verplicht.⁵¹

BEPALENDE FACTOREN

Consumentenbescherming wordt met name, naast kanalisatie, bepaald door de interne en externe prikkels die aanbieders voelen om de regels na te leven, bijvoorbeeld een winstoogmerk (intern) of de effectiviteit van handhaving (extern).

INVLOED VAN MARKTORDENING OP DE BEPALENDE FACTOREN

Drie van de marktordeningsdimensies hebben naar verwachting invloed op de interne en externe prikkels die aanbieders ervaren om de regels na te leven⁵²:

- Aantal aanbieders – Meer aanbieders leidt tot een hogere concurrentiedruk. Dat zorgt ervoor dat aanbieders minder interne prikkels kunnen ervaren om de regels na te leven. Daarnaast zou een toename in het aantal aanbieders mogelijk de onderlinge controle tussen aanbieders kunnen verminderen. Dat leidt tot minder externe prikkels.
- Winstoogmerk – Een winstoogmerk kan aanbieders meer interne prikkels geven om de randen van de wet op te zoeken, bijvoorbeeld door agressievere resultaatdoelstellingen voor medewerkers. We verwachten dat dit met name geldt voor private aanbieders.
- Type aanbieders – Het zal zo zijn dat een staatsdeelneming eerder de gestelde regels en richtlijnen internaliseert dan private aanbieders. Daarmee leidt een staatsdeelneming dus tot meer interne prikkels om de regels na te leven.

Naast de marktordeningsdimensies speelt regelgeving en handhaving ook een belangrijke rol bij consumentenbescherming. Regelgeving beïnvloedt bijvoorbeeld de minimumleeftijd, welke informatie aanbieders beschikbaar moeten stellen over de spellen en wat wel/niet is toegestaan in reclames. Daarnaast kan striktere handhaving een preventieve werking hebben, wat kan zorgen voor een sterkere externe prikkel voor aanbieders om de regelgeving na te leven.

EVALUATIE HUIDIGE MARKTORDENING

De huidige marktordering is in het algemeen behulpzaam in het beschermen van de consument. De ordening kent een beperkt aantal aanbieders, een staatsdeelneming en geen private aanbieders met winstoogmerk. Dit zorgt naar verwachting voor relatief goede interne en externe prikkels en daarmee een beperkt risico op dit gebied.

3.4 EFFECT HUIDIGE MARKTORDENING OP TEGENGAAN VAN CRIMINALITEIT

Zoals eerder besproken is illegaliteit al onder kanalisatie aan bod gekomen. Daarom richten we ons in deze sectie op het bestrijden van criminele activiteiten door spelers (en dus niet door aanbieders), zoals witwassen.

HUIDIGE STAAT

Witwassen rond loterijen lijkt zowel in Nederland als in het buitenland erg beperkt. Onderzoek laat zien dat loterijen zich veel minder goed lenen voor witwassen dan andere kansspelen.⁵³ Onder andere naar aanleiding daarvan zijn Nederlandse loterijen vrijgesteld van de verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).⁵⁴

BEPALENDE FACTOREN

De gegarandeerde winst⁵⁵ en de beschikbaarheid van loten op grote schaal zijn de bepalende factoren van criminaliteit in de loterijmarkt.

⁵¹ Bron: Interview Nederlandse Loterij experts responsible gaming

⁵² De evaluatie van kanalisatie en relatie met de marktordering is uitgelegd in 3.1

⁵³ Bron: Website Ksa; Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector – Samenvatting (dr. J. Van der Knoop, 2017)

⁵⁴ Bron: Ministerie van Financiën, 24 mei 2017, brief: Voorgenomen vrijstelling de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

⁵⁵ De garantie op het winnen van een bepaald bedrag bij x euro aan inleg

Geld witwassen via een loterij gebeurt door loten te kopen met zwart geld, het prijzengeld is vervolgens wit.⁵⁶ Onder meer de hoogte van de gegarandeerde winst bepaalt de aantrekkelijkheid van dit proces. Als de gegarandeerde winst bij een loterij hoog is, dan is het aantrekkelijk om dat product te gebruiken voor witwassen. Ook de lotprijs heeft invloed op de gegarandeerde winst: hoe hoger de lotprijs, hoe groter de investering die nodig is om een gegarandeerde opbrengst te krijgen. Daarnaast speelt de kansspelbelasting een rol. Een hogere kansspelbelasting zorgt namelijk effectief voor een lager uitgekeerd bedrag.

Ook de beschikbaarheid van loten op grote schaal bepaalt de aantrekkelijkheid voor witwassers. Wanneer loten niet op iedere straathoek verkrijgbaar zijn, moeten criminelen meer moeite doen om aan grote aantallen loten te komen. Tot slot verhoogt ook een speellimiet per speler de moeite die criminelen moeten doen om op grote schaal aan loten te komen.

INVLOED VAN MARKTORDENING OP DE BEPALENDE FACTOREN

De directe invloed van marktordening op de gegarandeerde winst en de beschikbaarheid op grote schaal is niet eenduidig te bepalen. Twee marktordeningsdimensies hebben hier naar verwachting invloed op:

- Aantal aanbieders – Meer aanbieders leidt tot een grotere beschikbaarheid van loten en tot meer concurrentie. Dat laatste kan zorgen voor een uitgebreider en attractiever aanbod, waaronder mogelijk meer gegarandeerde prijzen. De link tussen een attractiever aanbod en meer gegarandeerde prijzen is echter niet eenduidig.
- Winstoogmerk – Een winstoogmerk stimuleert, met name private, aanbieders om hun omzet te verhogen. Dit zou kunnen leiden tot een grotere beschikbaarheid en toegankelijkheid, en tevens tot een attractiever aanbod met meer gegarandeerde prijzen (maar zoals gezegd is die link niet eenduidig).

De verwachting is dat handhaving een belangrijkere factor is in het bestrijden van witwassen dan de genoemde marktordeningsdimensies. Dit geldt zowel voor handhaving door de Ksa als door handhaving vanuit aanbieders, bijvoorbeeld door speellimieten strikt te handhaven en verdachte transacties te identificeren.

EVALUATIE HUIDIGE MARKTORDENING

Het huidige model is in het algemeen gunstig voor het tegengaan van witwassen. De markt kent een beperkt aantal aanbieders en er is geen sprake van private spelers met winstoogmerk. Daarnaast zijn loterijen in het algemeen onaantrekkelijk voor criminelen ten opzichte van andere kansspelen, wat de problematiek sowieso beperkt maakt.

3.5 EFFECT HUIDIGE MARKTORDENING OP MAATSCHAPPELIJKE BIJDRAGE

De loterijmarkt in Nederland kent een maatschappelijk karakter en draagt op vier manieren bij aan de Nederlandse samenleving:

- Afdracht aan goede doelen – onder andere aan NOC*NSF, Stichting DOEN, Oranjefonds en via Stichting Aanwending Loterijgelden.
- Kansspelbelasting – 30,1% van de gewonnen prijzen boven €449 gaat in de vorm van kansspelbelasting naar de Nederlandse staat. Met de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op Afstand zal dit percentage weer dalen naar 29%, het tarief van 30,1% was tijdelijk.
- Jaarlijkse afdracht – 15% van de omzet van de Staatsloterij gaat naar de Nederlandse staat.
- Directe en indirecte werkgelegenheid – de arbeidsplaatsen bij aanbieders en verkooppunten.

HUIDIGE STAAT

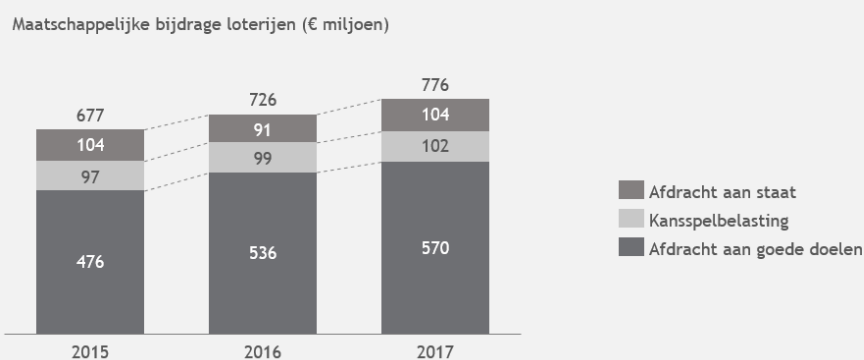
In 2017 bedroeg de maatschappelijke bijdrage van de Nederlandse loterijen gezamenlijk zo'n €780mln. Dat komt neer op ~ 40% van de totale omzet van de loterijmarkt. Uit figuur 7 blijkt dat

⁵⁶ Andere theoretische vormen van criminaliteit kunnen zijn het in contact komen met winnaars om zo geld wit te wassen – dit komt in de praktijk nauwelijks voor

ongeveer €570mln hiervan ging naar goede doelen en sport en ongeveer €200mln naar de staat via directe afdracht van Nederlandse Loterij en via kansspelbelasting. Daarnaast creëerden de loterijen zo'n 650 arbeidsplaatsen binnen de eigen organisaties en faciliteren ruim 1000 banen in de detailhandel via 6.000 fysieke verkooppunten.⁵⁷ Veel van deze verkooppunten, met name in de detailhandel (o.a. Tabak en Gemak, en boekhandels) zijn voor een groot deel van hun omzet afhankelijk van de producten van Nederlandse Loterij.

De Nederlandse loterijmarkt heeft, in vergelijking met andere Europese landen, een grote maatschappelijke bijdrage. De gezamenlijke Nederlandse loterijen dragen gemiddeld bijna 40% van hun omzet af ten opzichte van een Europees gemiddelde van 26%.⁵⁸

Figuur 7: Afdracht Nederlandse loterijen 2015 - 2017¹



1. Indirecte bijdrage (creatie werkgelegenheid) niet meegenomen in dit overzicht

Bron: Jaarverslag NLO (2017); Jaarverslag Goede Doelen Loterijen N.V. (2017); Jaarverslag SNL (2017); Kansspelautoriteit - Marktscan (2017); BCG analyse hoogte kansspelbelasting

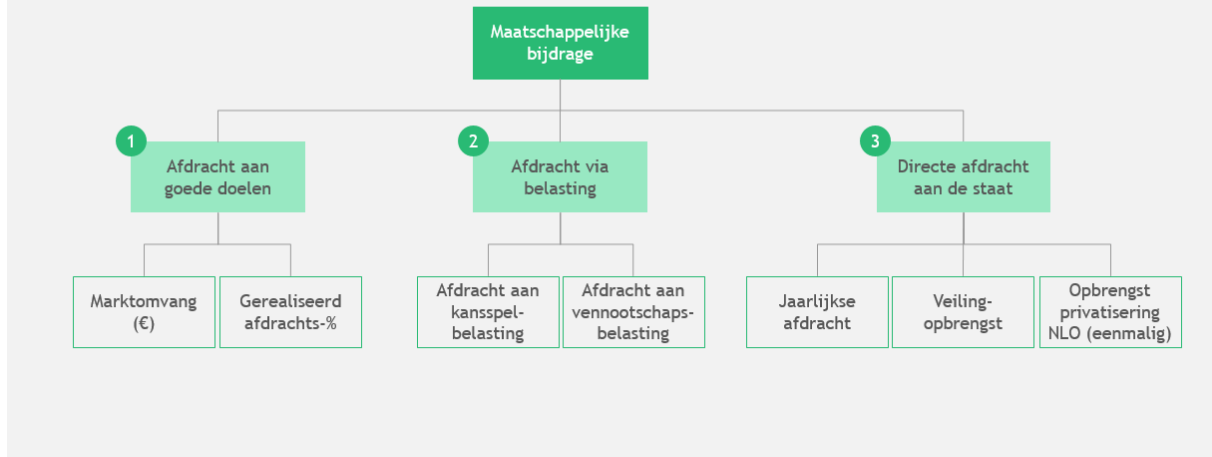
BEPALENDE FACTOREN

De belangrijkste en meest direct te kwantificeren onderdelen van de maatschappelijke bijdrage van de loterijmarkt zijn de afdracht aan goede doelen, de afdracht via belasting en de directe afdracht aan de staat. Figuur 8 toont voor ieder van deze onderdelen de onderliggende factoren. Niet alle factoren worden toegepast in de huidige marktordening, er is bijvoorbeeld geen veilingopbrengst.

⁵⁷ Bron: Ksa – Marktscan (2017); Jaarverslag Nederlandse Loterij (2017); Jaarverslag Holding Nationale Goededoelenloterijen B.V. (2017); NSO – Brancheorganisatie voor de tabaksdetailhandel (2017); BCG analyse op hoogte kansspelbelasting

⁵⁸ Bron: The European Lotteries – Report on the Lottery Sector in Europe 2017; Noot: Gemiddelde EU gebaseerd op aangesloten loterijen bij European Lotteries. Niet alle Europese (goededoelen-) loterijen zijn hierbij aangesloten.

Figuur 8: Maatschappelijke bijdrage afhankelijk van drie verschillende factoren



Een indirecte factor die de maatschappelijke bijdrage van de loterijmarkt bepaalt, is de impact op werkgelegenheid (bij aanbieders en in het retailkanaal).

INVLOED VAN MARKTORDENING OP DE BEPALENDE FACTOREN

Vrijwel alle dimensies van marktordening zijn van invloed op de maatschappelijke bijdrage. Om het effect van ieder van de dimensies inzichtelijk te maken, bespreken we hun effect op ieder van de onderliggende factoren. Per factor bespreken we ook welke andere invloeden een rol spelen.

MARKTOMVANG – AFDRACHT AAN GOEDE DOELEN

De marktordeningsdimensies die invloed hebben op de marktomvang zijn:

- Aantal aanbieders – Meer aanbieders leidt tot meer concurrentie. Daardoor kan een breder en diverser productaanbod ontstaan dat een grotere doelgroep aanspreekt en dus de marktomvang vergroot. Het verhoogt mogelijk ook de marketing uitgaven.
- Winstoogmerk – Een winstoogmerk stimuleert aanbieders om hun omzet te verhogen, bijvoorbeeld via marketing. Dit leidt mogelijk tot nieuwe spelers of hogere uitgaven per speler (en daarmee tot een vergroting van de marktomvang). We verwachten dat dit effect groter is bij private spelers met een winstoogmerk, aangezien aandeelhouders harder inzetten op de winst dan de staat, die meerdere belangen moet afwegen.
- Percentage prijsuitkering – Onderzoek toont aan dat loterijmarkten over het algemeen een prijselasticiteit kennen van -0,8 tot -3,2.⁵⁹ Dat betekent dat hoe hoger de effectieve lotprijs is (het deel van de inleg dat niet wordt uitgekeerd als netto prijzengeld), hoe minder spelers zullen deelnemen.

GEREALISEERD AFDRACHT-% – AFDRACHT AAN GOEDE DOELEN

De marktordeningsdimensie die invloed heeft op het gerealiseerde afdrachtpercentage is:

- Omzetafdracht aan goede doelen – Hoe hoger de verplichte afdracht aan goede doelen, hoe hoger de bijdrage. Echter heeft dit percentage ook invloed op de marktomvang. Bij een hogere verplichte afdracht aan goede doelen kan de effectieve lotprijs stijgen waardoor, via prijselasticiteit, de marktomvang afneemt.

Daarnaast kunnen loterijen ervoor kiezen meer dan het verplichte percentage af te staan, bijvoorbeeld door kosten te besparen of door minder prijzengeld uit te keren. Dit laatste is enkel reëel bij een loterij zonder winstoogmerk. Als loterijen hiervoor kiezen, gaat het gerealiseerde afdrachtpercentage omhoog.

⁵⁹ Bron: Poort, Akker, Baarsma & Hennes (2010) via SEO onderzoek (2011)

KANSSPELBELASTING – AFDRACHT VIA BELASTING

De marktordeningsdimensies die invloed hebben op de hoogte van de kansspelbelasting zijn:

- Percentage prijsuitkering – Bij een hogere (verplichte) prijsuitkering zal er waarschijnlijk⁶⁰ ook meer kansspelbelasting worden betaald. Ook kan een hoger prijsuitkeringspercentage leiden tot een aantrekkelijker spelaanbod en daarmee tot een grotere marktomvang.

Daarnaast bepalen de tarieven voor kansspelbelasting, het grensbedrag voor kansspelbelasting en de prijzenschema's van loterijen de kansspelbelasting. Op dit moment is het tarief voor kansspelbelasting 30,1% en het grensbedrag €449. Dat betekent dat hoe meer prijzen loterijen uitreiken onder €449, hoe lager de afdracht van kansspelbelasting. In 2017 was bijvoorbeeld tweederde van de prijzen lager dan €449.

AFDRACHT AAN VENNOOTSCHAPSBELASTING – AFDRACHT VIA BELASTING

De marktordeningsdimensies die invloed hebben op de hoogte van de afgedragen vennootschapsbelasting zijn:

- Percentage prijsuitkering – Hogere prijsuitkeringen (evenals hogere afdrachtpercentages) hebben een negatief effect op de winst en daarmee op de vennootschapsbelasting.
- Winstoogmerk – Indien loterijen een winstoogmerk hebben, zijn zij meer gestimuleerd om winst te maken. Dat leidt tot hogere vennootschapsbelasting. Deze stimulans is groter voor private partijen.

Het vennootschapsbelastingtarief is op dit moment 19% voor winsten tot €200.000 en 25% voor winsten boven dat bedrag. Op dit moment is de totale afdracht aan vennootschapsbelasting door loterijen minimaal. In het vervolg van dit onderzoek is de vennootschapsbelasting daarom buiten beschouwing gelaten.

JAARLIJKSE AFDRACHT – DIRECTE AFDRACHT AAN DE STAAT

Aanbieders kunnen verplicht worden een jaarlijkse vergoeding te betalen om hun vergunning te mogen exploiteren. Deze vergoeding is vaak gebaseerd op een percentage van de omzet. De hoogte van de vergoeding hangt met name af van het minimumpercentage van de omzet dat moet worden afgedragen, de marktomvang en – indien is afgesproken dat ook de winst boven het minimumpercentage wordt afgedragen – ook de kosten. In dat geval leidt een efficiëntere exploitatie tot een hogere afdracht. De kostenefficiëntie is onder andere afhankelijk van de schaal, het winstoogmerk en het aantal aanbieders.

VEILINGOPBRENGST – DIRECTE AFDRACHT AAN DE STAAT

Vergunningen kunnen ook verstrekt worden via een veiling. Exploitanten bieden dan vooraf op hun vergunning. De hoogte van het bod (en daarmee de afdracht) is afhankelijk van de winst die een exploitant met de vergunning verwacht te maken. De marktordeningsdimensie die rechtstreeks invloed heeft op de verwachte veilingopbrengst is:

- Winstoogmerk – Als een winstoogmerk is toegestaan, zal een private exploitant een winst verwachten en daarom bereid zijn een hogere veilingprijs te betalen.

Een andere factor die van invloed is op de verwachte veilingopbrengst zijn de verwachte kosten van de exploitant, inclusief verplichte prijsuitkering en afdracht aan goede doelen en de staat. De kostenefficiëntie is, zoals hierboven genoemd, onder andere afhankelijk van de schaal, het winstoogmerk en het aantal aanbieders. Om een hoge veilingopbrengst te genereren, is het ook belangrijk het risico voor de exploitant te verlagen, bijvoorbeeld door duidelijkheid over wet- en regelgeving gedurende de looptijd van de vergunning, en door een lange looptijd.

OPBRENGST PRIVATISERING NEDERLANDSE LOTERIJ (EENMALIG) – DIRECTE AFDRACHT AAN DE STAAT

Als derde methode voor directe afdracht kan de staat ervoor kiezen Nederlandse Loterij te verkopen aan een private partij. De hoogte van de eenmalige vergoeding die hiervoor wordt betaald, is van vergelijkbare factoren afhankelijk als de verwachte veilingopbrengst.

Overkoepelend is ook regelgeving een belangrijke bepaler van maatschappelijke bijdrage (afdracht aan goede doelen, afdracht via belasting en directe afdracht aan de staat). Een versoepeling van de regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot marketing of spelkenmerken zoals maximum aantal trekkingen en maximale lotprijs, kan namelijk leiden tot een toenemende marktomvang. Dit kan echter een negatief effect hebben op de publieke doelen.

⁶⁰ Ervan uitgaande dat de prijzenpotten proportioneel meestijgen

EVALUATIE HUIDIGE MARKTORDENING

De huidige marktordening leidt tot een substantiële maatschappelijke bijdrage van ongeveer 40% van de totale omzet van de loterijmarkt. De marktordening zorgt voor een volwassen loterijmarkt met een substantiële omzet, onder andere door een breed en divers productaanbod en verschillende aanbieders. Door het non-profit karakter van de markt, vrij hoge prijsuitkeringen, vrij hoge eisen aan afdracht aan goede doelen en aan de staat, en het grote aandeel van de goededoelenloterijen, komt een groot deel van deze omzet ten goede aan de maatschappij.

Het beperkte aantal spelers leidt ertoe dat aanbieders schaalvoordelen kunnen aanwenden om hun exploitatie efficiënt in te richten. Een winsttoogmerk voor private spelers, privatisering of een veiling zou aanbieders kunnen stimuleren om beschikbare kostenefficiënties gerichter te benutten.

3.6 CONCLUSIE EVALUATIE HUIDIGE ORDENING

Op basis van de evaluatie kunnen we concluderen dat de huidige marktordening doeltreffend is. Er is in de huidige ordening sprake van een zeer hoge kanalisatie, wat randvoorwaardelijk is voor het realiseren van de drie publieke doelen. Door de ordening in twee segmenten en de beperkte concurrentie tussen deze segmenten ontstaat er een divers spelaanbod.

Het risico van loterijen als spel is in het algemeen laag met betrekking tot de publieke doelen – in vergelijking met andere kansspelen. De huidige ordening draagt bij aan goede resultaten op de drie publieke doelen. De aanwezigheid van een beperkt aantal aanbieders, het ontbreken van een winsttoogmerk bij partijen en de aanwezigheid van een staatsdeelneming zijn factoren die mede verklaren waarom in Nederland een laag risico op kansspelverslaving voor loterijen bestaat, de consumentenbescherming vrij adequaat is en het risico op criminaliteit zeer beperkt is.

Daarnaast toont onze evaluatie dat de ordening ook doelmatig is. Het ordeningsmodel zet in op aanbieders die zelf verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van de publieke doelstellingen. Loterijen zijn bijvoorbeeld verplicht maatregelen te nemen om kansspelverslaving te voorkomen en proberen daarnaast ook om fraude te voorkomen. Een model waar aanbieders zelf verantwoordelijkheid nemen voor het behalen van beleidsdoelstellingen is gebaat bij continuïteit van aanbieders. Het huidige model zet daarop in. Het zal zo zijn dat een staatsdeelneming eerder de beleidsdoelstellingen internaliseert.

Figuur 9: Samenvatting evaluatie huidige marktordening








	Resultaat	Rationale
Kanalisatie	Zeer hoog	Breed spelaanbod en vrij hoge prijzen door (beperkte) mate van concurrentie tussen twee grote aanbieders
Risico op kansspelverslaving	Zeer beperkt	Loterijen kennen slechts beperkt aantal risicovolle kenmerken & aanbieders hebben geen winsttoogmerk
Risico's rond consumentenbescherming	Beperkt	Interne en externe prikkels aanwezig om consumentenbescherming te waarborgen
Risico op criminaliteit	Zeer beperkt	Beperkte gegarandeerde kans op winst en lastig om producten op grote schaal aan te schaffen
Maatschappelijke bijdrage	Fors ~€775mln	Relatief volwassen markt met hoge afdrachtseisen en hoge prijzen

4. ALTERNATIEVE SCENARIO'S VOOR TOEKOMSTIGE MARKTORDENING

Om de effecten van alternatieve ordeningsmodellen inzichtelijk te maken, is een scenarioanalyse uitgevoerd. In deze analyse onderzoeken we de effecten van vier ordeningsmodellen die van elkaar verschillen op de ordeningsdimensies zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn beschreven.

De scenario's zijn gebaseerd op voorkomende marktordeningsmodellen in andere Europese landen en een inschatting van realistische scenario's binnen de Nederlandse context. Figuur 9 toont de vier alternatieve scenario's die in dit onderzoek zijn onderzocht. Vervolgens vergelijken we voor kanalisatie, de drie publieke doelen en de maatschappelijke bijdrage de impact van ieder van de scenario's ten opzichte van de huidige ordening.

Figuur 10: Alternatieve scenario's voor marktordening

Dimensie	Huidige situatie		Scenario 1: Open markt met staatsbedrijf		Scenario 2: Exploitatie Nederlandse Loterij veilen		Scenario 3: Goede doelenmarkt	Scenario 4: Open markt met afdracht
	Prijzen	GD	Prijzen	GD	Prijzen	GD	Eén geïntegreerd systeem	Eén geïntegreerd systeem
 Marktintegratie	Los systeem		Los systeem		Los systeem			
 Aantal aanbieders	1 aanbieder	Ongelimiteerd	Ongelimiteerd	Ongelimiteerd	1 aanbieder	Ongelimiteerd	Ongelimiteerd	Ongelimiteerd
 Type aanbieders	Staatsdeelname	Geen staatsdeelname	Staatsdeelname	Geen staatsdeelname	Geen staatsdeelname	Geen staatsdeelname	Geen staatsdeelname	Geen staatsdeelname
 Winstoogmerk	Toegestaan	Niet toegestaan	Toegestaan	Niet toegestaan	Toegestaan	Niet toegestaan	Niet toegestaan	Toegestaan
 Percentage prijsuitkering (als % van omzet)	Hoge eisen (47,5 tot 60%)	Geen eisen	Hoge eisen (47,5 tot 60%)	Geen eisen	Hoge eisen (47,5 tot 60%)	Geen eisen	Geen eisen	Geen eisen
 Omzetafdracht aan goede doelen	0 tot 18%	40%	0 tot 18%	40%	0%	40%	40%	20%
 Wijze van gunning	Gunning tegen vergoeding (15%)	Gunning zonder vergoeding	Gunning tegen vergoeding (15%)	Gunning zonder vergoeding	Competitieve veiling	Gunning zonder vergoeding	Gunning zonder vergoeding	Gunning tegen vergoeding (5%)

Hieronder zullen we de scenario's kort toelichten. In Figuur 10 en 11 wordt een overzicht van de verwachte marktomvang en prijzenpotten (€)⁶¹ gegeven⁶².

SCENARIO 1: OPEN MARKT MET STAATSBEDRIJF

In dit scenario wordt het monopolie op prijzenloterijen opgebroken, en private spelers (met winstoogmerk) kunnen toetreden tot deze markt. De verwachting is dat de ruimte voor nieuwe toetreders beperkt is en ze een beperkt marktaandeel zullen innemen, vanwege de volwassenheid van de Nederlandse markt. Het goeddoelenloterijsegment verandert niet van marktordening. Door het openstellen van het prijzenloterijsegment is de verwachting dat dit segment licht groeit. Deze groei gaat deels ten koste van het segment van goeddoelenloterijen, maar leidt desondanks tot een lichte groei in de marktomvang. Ook zal de totale prijzenpot (€) licht stijgen, maar wellicht wel fragmenteren tussen aanbieders. De toetreding van nieuwe aanbieders, en daarmee de fragmentatie, blijft waarschijnlijk beperkt.

SCENARIO 2: EXPLOITATIE NEDERLANDSE LOTERIJ VEILEN

In dit scenario wordt de vergunning voor de exploitatie van Nederlandse Loterij competitief geveild aan een commerciële partij (met winstoogmerk), met een looptijd van 10 jaar. In de eerste periode betreft de veiling zowel de verkoop van Nederlandse Loterij als de vergunning. Het monopolie op het prijzenloterijsegment blijft in tact. Het goeddoelenloterijsegment verandert niet van marktordening.

⁶¹ Verhouding prijzen in natura en geldprijzen op basis van huidige verhouding prijsuitkering in geld vs. natura van Nederlandse Loterij en Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.

⁶² Scenario's worden vergeleken met de voorspelde situatie in 2030 gegeven de huidige marktordening (inclusief veranderingen die in 2020 doorgevoerd worden). Deze wordt verder uitgelegd in 4.5

Doordat het monopolie geëxploiteerd wordt door een commerciële partij, is de verwachting dat dit segment licht groeit. Deze groei gaat deels ten koste van het segment van goededoelenloterijen, maar leidt ook tot een lichte groei in de marktomvang. Ook zal de totale prijzenpot (€) licht stijgen.

SCENARIO 3: GOEDE DOELENMARKT

In dit scenario wordt het beleidsmatige verschil tussen prijzen- en goededoelenloterijen afgeschaft; alle loterijen opereren tegen dezelfde voorwaarden. Deze voorwaarden zijn vergelijkbaar met de huidige voorwaarden voor goededoelenloterijen. De markt wordt dus opengesteld voor private partijen zonder winstoogmerk, en alle aanbieders dragen 40% van de omzet af aan goede doelen.

De verwachting is dat de ruimte voor nieuwe toetreders beperkt is in deze markt, vanwege de volwassenheid van de markt en een verbod op het hebben van een winstoogmerk. Ook zal Nederlandse Loterij de prijsuitkering fors moeten verlagen. Dit leidt tot een significante krimp van Nederlandse Loterij, die slechts tot op zekere hoogte wordt opgevangen door groei van de goededoelenloterijen. De totale prijzenpot in de markt zal hierdoor krimpen.

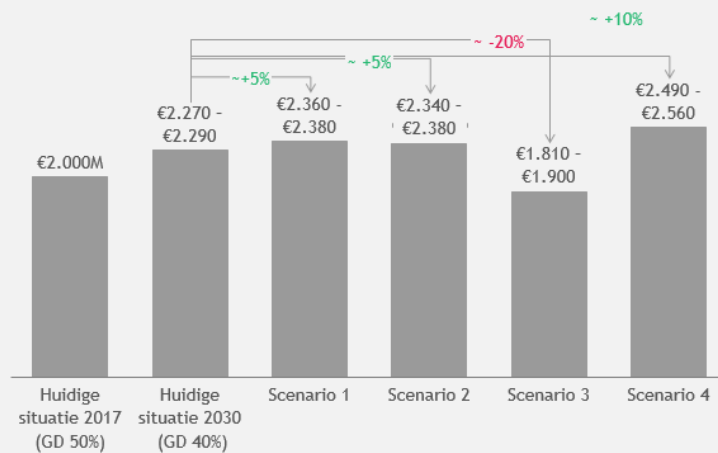
SCENARIO 4: OPEN MARKT MET AFDRACHT

Ook in dit scenario wordt het beleidsmatige verschil tussen prijzen- en goededoelenloterijen afgeschaft; alle loterijen opereren tegen dezelfde voorwaarden, te weten: 20% afdracht aan goede doelen, 5% afdracht aan de staat. De markt wordt opengesteld en commerciële partijen (met winstoogmerk) kunnen toetreden.

De verwachting is dat één a twee grote buitenlandse aanbieders zullen proberen de markt te betreden. Het is echter niet de verwachting dat deze zeer snel een groot marktaandeel zullen verkrijgen, door de al gevestigde positie van de twee grote huidige aanbieders in de markt. Wel zal de markt groeien doordat de huidige goededoelenloterijen meer als prijzenloterij zullen opereren met hoge prijsuitkeringen. Dit zal ten koste gaan van het marktaandeel van Nederlandse Loterij.

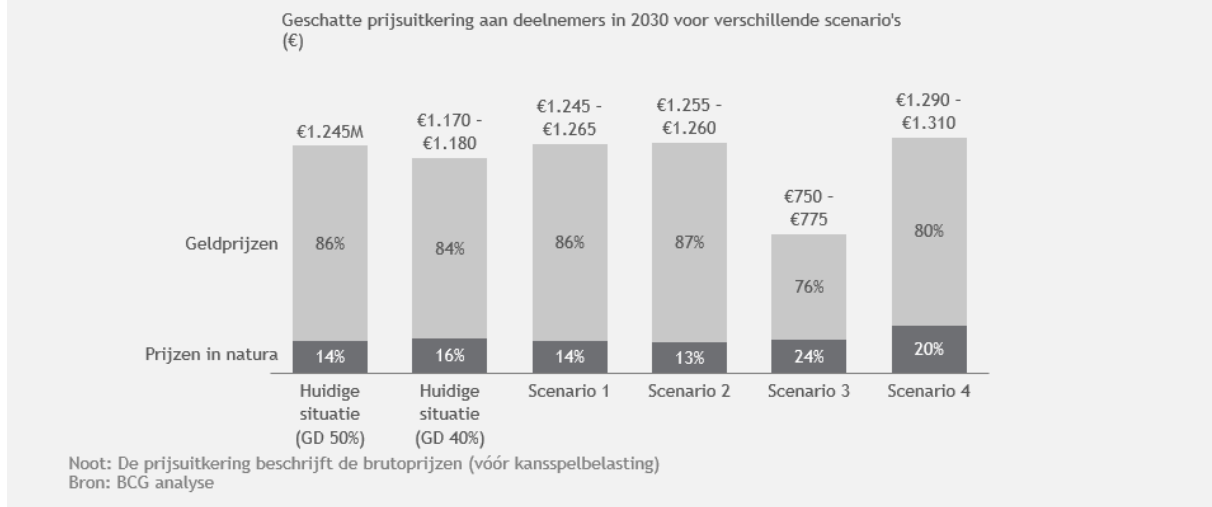
Figuur 11: Geschatte impact scenario's op marktomvang

Geschatte marktomvang 2030 voor verschillende scenario's
(omzet € miljoen / jaar)



Bron: H2 Gambling Capital - Data The Netherlands (2019); BCG analyse

Figuur 12: Totaal aan uitgekeerde prijzen



4.1 IMPACT VAN ALTERNATIEVE SCENARIO'S OP KANALISATIE

Voor de factoren die bepalend zijn voor de kanalisatiegraad – productaanbod en hoogte van de prijzen – is per alternatief scenario ingeschat hoe ze ten opzichte van de huidige situatie veranderen. Het resultaat daarvan is op de volgende pagina weergegeven in figuur 12.

De rationale voor deze inschattingen is:

- Scenario 1 – Meer aanbieders en private spelers met winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dat kan leiden tot een uitgebreider productaanbod en daarmee hogere kanalisatie. Daarnaast is het aannemelijk dat de totale prijzenpot licht zal toenemen. Ondanks een toename in het aantal aanbieders is de verwachting dat de twee huidige aanbieders ook in dit scenario de markt zullen domineren en voldoende schaal behouden om hoge(re) jackpotten uit te keren.
- Scenario 2 – Het toevoegen van een winstoogmerk bij Nederlandse Loterij als private speler heeft waarschijnlijk een beperkt positief effect op het productaanbod en de hoogte van de prijzen. Het gecombineerde effect is positief voor kanalisatie.
- Scenario 3 – Krimp van de markt en hogere eisen aan afdrachten kunnen de diversiteit van het productaanbod versralen. Doordat prijzenloterijen, die een relatief hoge jackpot hebben, in de huidige vorm niet meer bestaan, is de verwachting dat de hoogte van de prijzenpot en de jackpot afneemt. Dat zorgt mogelijk voor meer ruimte voor, en behoefte aan, illegale loterijen en een daling in de mate van kanalisatie.
- Scenario 4 – Meer aanbieders en private spelers met winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dat kan leiden tot een uitgebreider productaanbod. Het is aannemelijk dat de hoogte van de totale prijzenpot zal stijgen ten opzichte van de huidige situatie, wat kan resulteren in een hogere jackpot. Het exacte effect op de hoogte van de jackpot is echter niet eenduidig te bepalen, doordat de goeddoelenloterijen relatief veel marktaandeel hebben. Het is onduidelijk of de goeddoelenloterijen ook hoge jackpotten aan zullen bieden, of dat de hoogte van de jackpot zal afnemen in vergelijking met de huidige situatie. Net als in scenario 1 is de verwachte marktfragmentatie beperkt: het is aannemelijk dat de markt wordt gedomineerd door aanbieders met voldoende schaal om hoge jackpotten uit te keren.

Figuur 13: Impact van scenario's op kanalisatiegraad

	Huidige situatie	Scenario 1: Open markt met staatsbedrijf	Scenario 2: Exploitatie NLO veilen	Scenario 3: Goede- doelenmarkt	Scenario 4: Open markt met afdracht
Kanalisatiegraad	Zeer hoog	Zeer hoog (stijgt)	Zeer hoog (stijgt)	Hoog (daalt)	Zeer hoog (gelijk)
• Productaanbod	Behoorlijk breed spelaanbod door zekere mate van concurrentie	+	+	-	+
• Hoogte van de prijzen	Vrij hoge prijzen door zekere mate van concurrentie	+	+	-	0 / ?

- Negatieve impact t.o.v. huidige situatie
 0 Geen verandering t.o.v. huidige situatie
 + Positieve impact t.o.v. huidige situatie
 ? Onduidelijke impact

4.2 IMPACT VAN ALTERNATIEVE SCENARIO'S OP VOORKOMEN VAN KANSSPELVERSLAVING

Voor de factoren die bepalend zijn voor het tegengaan van kansspelverslaving – marketing, spelkenmerken (waaronder beschikbaarheid, frequentie en meerdere inzet/spelmogelijkheden bij meerdere spellen) en kanalisatie – is per alternatief scenario ingeschat hoe ze ten opzichte van de huidige situatie veranderen. Het resultaat daarvan is weergegeven in figuur 13 op de volgende pagina.

De rationale voor deze inschattingen is:

- Scenario 1 – Meer (private) aanbieders met winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dat kan leiden tot een toename in marketing. Ook kan meer concurrentie leiden tot risicovollere spelkenmerken (bijvoorbeeld een hogere frequentie, meer beschikbaarheid of een toename in het aantal speelmogelijkheden) om zo meer spelers te trekken en/of de uitgave per speler te verhogen. De kanalisatie blijft hoog en kan zelfs iets toenemen.
- Scenario 2 – De private partij die Nederlandse Loterij exploiteert met winstoogmerk kan mogelijk marketing intensiveren en/of risicovollere spellen aanbieden, zoals een toename in de frequentie of meer beschikbaarheid (binnen de bestaande regelgeving). Doordat het aantal aanbieders gelijk blijft, is de verwachte impact beperkt. De kanalisatie blijft hoog en kan zelfs iets toenemen.
- Scenario 3 – Krimp van de markt en hogere eisen aan afdrachten kunnen de diversiteit van het productaanbod versralen, wat kan resulteren in spellen met minder risicovolle kenmerken (bijvoorbeeld lage frequentie, minder beschikbaarheid). Het effect op marketing is niet eenduidig te bepalen, doordat hier twee effecten een rol spelen. Aan de ene kant laten de hogere eisen aan afdrachten beperkt ruimte voor hogere marketinguitgaven. Tegelijkertijd neemt de concurrentie tussen de aanbieders toe, wat juist kan zorgen voor een toename in marketing. De kanalisatie daalt in dit scenario wel, dus dat zal het effect van meer positieve spelkenmerken teniet doen. Spelers die immers niet meedoen met legale loterijen worden blootgesteld aan illegaal aanbod wat verslavender zal zijn.
- Scenario 4 – Meer private aanbieders met een winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dit kan, net zoals in scenario 1, leiden tot intensievere marketing en/of risicovollere spelkenmerken (bijvoorbeeld een hogere frequentie of meer beschikbaarheid). De kanalisatie verandert niet in dit scenario en blijft daarmee zeer hoog.

Regulering schrijft voor welke spelkenmerken toegestaan zijn. Dat betekent dat de ingeschatte impact op de spelkenmerken afhankelijk is van regelgeving en de hieraan gekoppelde handhaving.

Figuur 14: Impact van scenario's op kansspelverslaving

	Huidige situatie	Scenario 1: Open markt met staatsbedrijf	Scenario 2: Exploitatie NLO veilen	Scenario 3: Goede- doelenmarkt	Scenario 4: Open markt met afdracht
Risico op kansspelverslaving	Zeer beperkt	Beperkt (stijgt)	Beperkt (stijgt)	Zeer beperkt (stabiel)	Beperkt (stijgt)
• Marketing	Redelijk veel marketing, ondanks beperkte concurrentie	–	–	?	–
• Spelkenmerken (bijv. frequentie, continuïteit, beschikbaarheid)	Loterijen kennen een relatief beperkt aantal risicovolle spelkenmerken	–	–	+	–
• Kanalisatie	Zeer hoog	+	+	–	0

– Negatieve impact t.o.v. huidige situatie
 0 Geen verandering t.o.v. huidige situatie
 + Positieve impact t.o.v. huidige situatie
 ? Onduidelijke impact

4.3 IMPACT VAN ALTERNATIEVE SCENARIO'S OP CONSUMENTENBESCHERMING

Voor de factoren die bepalend zijn voor het beschermen van consumenten – interne prikkels, externe prikkels om regels na te leven en kanalisatie – is per alternatief scenario ingeschat hoe ze ten opzichte van de huidige situatie veranderen. Het resultaat daarvan is weergegeven in figuur 14.

De rationale voor deze inschattingen is:

- Scenario 1 – Meer private aanbieders met een winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dit kan aanbieders interne prikkels geven om de randen van de wet op te zoeken. Daarnaast kan door een toename in het aantal aanbieders de onderlinge controle tussen aanbieders afnemen. De kanalisatie blijft hoog en kan zelfs iets toenemen.
- Scenario 2 – Een winstoogmerk voor een private speler en de afwezigheid van een staatsdeelneming kan aanbieders stimuleren de randen van de wet op te zoeken. Het aantal aanbieders verandert echter niet, waardoor de onderlinge controle tussen aanbieders (en daarmee de externe prikkels) gelijk blijft. De kanalisatie blijft hoog en kan zelfs iets toenemen.
- Scenario 3 – Er is geen staatsdeelneming meer in de markt, waardoor er de kans bestaat dat er minder internalisering van de regels plaatsvindt (bij die aanbieder). De verwachting is echter dat het aantal aanbieders niet verandert, waarmee de onderlinge controle tussen aanbieders (en daarmee de externe prikkels) niet wijzigt. De kanalisatie daalt in dit scenario, wat zorgt dat meer spelers deelnemen aan illegale kansspelen en daarmee geen consumentenbescherming genieten.
- Scenario 4 – Meer private aanbieders met een winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dit kan, net als in scenario 1, prikkels geven om de randen van de wet op te zoeken en kan de onderlinge controle verminderen. Daarnaast is er geen staatsdeelneming meer in de markt, waardoor er kans is dat er minder internalisering van de regels plaatsvindt (bij die partij). De kanalisatie verandert niet in dit scenario en blijft daarmee zeer hoog.

Bij het naleven van de wet- en regelgeving speelt handhaving een grote rol. We veronderstellen een gelijke mate van handhaving in de verschillende scenario's.

Figuur 15: Impact van scenario's op risico's rond consumentenbescherming

	Huidige situatie	Scenario 1: Open markt met staatsbedrijf	Scenario 2: Exploitatie NLO veilen	Scenario 3: Goede- doelenmarkt	Scenario 4: Open markt met afdracht
Risico's rond consumentenbescherming	Beperkt	Redelijke beperkt (neemt toe)	Beperkt (stabiel)	Redelijke beperkt (neemt toe)	Redelijke beperkt (neemt toe)
• Interne prikkels om regels na te leven	Prikkels aanwezig, o.a. door ontbreken van winstoogmerk en beperkt aantal aanbieders	–	–	–	–
• Externe prikkels om regels na te leven	Redelijke 'onderlinge controle' door aanwezigheid van beperkt aantal aanbieders	–	0	0	–
• Kanalisatie	Zeer hoog	+	+	–	0

– Negatieve impact t.o.v. huidige situatie
 0 Geen verandering t.o.v. huidige situatie
 + Positieve impact t.o.v. huidige situatie
 ? Onduidelijke impact

4.4 IMPACT VAN ALTERNATIEVE SCENARIO'S OP TEGENGAAN VAN CRIMINALITEIT

Voor de factoren die bepalend zijn voor het tegengaan van criminaliteit – gegarandeerde winst en beschikbaarheid op grote schaal – is per alternatief scenario ingeschat hoe ze ten opzichte van de huidige situatie veranderen. Het resultaat daarvan is weergegeven in figuur 15. Dit betreft ruwe inschattingen. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven is een directe relatie tussen marktordering en de benoemde factoren namelijk niet eenduidig. Ook andere factoren spelen een prominente rol en handhaving is van groot (of zelfs groter) belang. Aangezien andere kansspelen meer risico op criminaliteit met zich meebrengen, zullen de inspanningen van de toezichthouder zich mogelijk niet richten op de loterijmarkt en zal een groot deel van de handhaving door de loterijaanbieders zelf moeten worden opgepakt.

De rationale voor deze inschattingen is:

- Scenario 1 – Meer private aanbieders met winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dit kan leiden tot veranderingen in het spelaanbod, bijvoorbeeld meer gegarandeerde prijzen en een lagere lotprijs. De toename in concurrentie kan er ook voor zorgen dat de beschikbaarheid van producten toeneemt.
- Scenario 2 – Nederlandse Loterij zal, als private exploitant met privaat winstoogmerk, het aanbod wellicht uitbreiden. Dat leidt mogelijk tot meer gegarandeerde prijzen. Daarnaast zou de beschikbaarheid van de producten van Nederlandse Loterij iets kunnen toenemen, maar doordat het aantal aanbieders gelijk blijft is dit effect minimaal.
- Scenario 3 – Met alleen goededoelenloterijen kan het productaanbod beperkter worden, wat ook een afname in de gegarandeerde prijzen kan betekenen. Daarnaast zal de beschikbaarheid van producten ook kunnen afnemen doordat distributiekanaalen gesloten kunnen worden. Dit maakt de aanschaf op grote schaal voor witwassen lastiger. Doordat het aanbod minder aantrekkelijk is, ontstaat mogelijk meer ruimte voor illegale loterijen.
- Scenario 4 – Meer private aanbieders met winstoogmerk zorgen voor meer concurrentie. Dit kan, net als in scenario 1, leiden tot meer gegarandeerde prijzen, een lagere lotprijs en een grotere beschikbaarheid.

Figuur 16: Impact van scenario's op criminaliteit

	Huidige situatie	Scenario 1: Open markt met staatsbedrijf	Scenario 2: Exploitatie NLO veilen	Scenario 3: Goede- doelenmarkt	Scenario 4: Open markt met afdracht
Risico op criminaliteit	Zeer beperkt	Beperkt (stijgt)	Zeer beperkt (stabiel)	Zeer beperkt (daalt)	Beperkt (stijgt)
• (Gegarandeerde) winst	Aanwezig, maar beperkt	– / ?	– / ?	+ / ?	– / ?
• Beschikbaarheid op grote schaal	Vrij arbeidsintensief om op grote schaal af te schaffen	–	0	+	–

– Negatieve impact t.o.v. huidige situatie
 0 Geen verandering t.o.v. huidige situatie
 + Positieve impact t.o.v. huidige situatie
 ? Onduidelijke impact

4.5 IMPACT VAN ALTERNATIEVE SCENARIO'S OP MAATSCHAPPELIJKE BIJDRAGE

Om de maatschappelijke bijdrage tussen de verschillende scenario's te vergelijken, is eerst ingeschat hoe de huidige situatie zich tussen 2020 en 2030 zal ontwikkelen.

Per 2020 daalt de eis voor afdrachten bij goeddoelenloterijen naar 40%. De financiële ruimte die hierdoor vrijkomt, zullen zij mogelijk (deels) gebruiken om de prijsuitkering te verhogen. Dit leidt tot groei in de totale loterijmarkt en een versterking van de concurrentiepositie van goeddoelenloterijen ten opzichte van Nederlandse Loterij. Doordat hierdoor ook het productaanbod tussen goeddoelen- en prijzenloterijen vergelijkbaarder wordt, vindt waarschijnlijk meer substitutie plaats. Naar verwachting zullen goeddoelenloterijen een deel van het marktaandeel van Nederlandse Loterij overnemen. Daardoor zal de omzet van Nederlandse Loterij mogelijk licht krimpen.

De totale maatschappelijke afdracht zal enigszins dalen ten opzichte van het doortrekken van de huidige marktordening (met een afdrachtpercentage van 50%). Enerzijds komt dat door de lagere verplichte afdracht aan goede doelen en anderzijds doordat de omzet van Nederlandse Loterij licht krimpt. Dat betekent minder directe afdracht aan de staat.

Figuur 16 toont een overzicht van de verwachte impact van de verschillende alternatieve scenario's op de maatschappelijke bijdrage. Per scenario lichten we hieronder de rationale achter deze schattingen toe. Gezien de verschillende afdracht frequenties is bij de directe afdracht aan de staat scenario 2 vergeleken met de verdisconteerde bijdrage (tussen 2020 en 2030) van de geschatte huidige situatie in 2030.

Figuur 17: Inschatting van impact van scenario's op maatschappelijke bijdrage

	Huidige situatie 2017	Huidige situatie 2030	Scenario 1: Open markt met staatsbedrijf	Scenario 2: Exploitatie NLO veilen	Scenario 3: Goede-doelenmarkt	Scenario 4: Open markt met afdracht
1 Afdracht goede doelen	€570mln	~€580 tot 615mln	~€560 tot 570mln (~ -5%)	~€445 tot 505mln (~ -15 tot 25%)	~€740 tot 780mln (~ +25 tot 30%)	~€515 tot 530mln (~ -10 tot 15%)
2 Afdracht middels belasting (kansspel)	€102mln	~€120mln	~€125 tot 130mln (~ +5 tot 10%)	~€125 tot 130mln (~ +5 tot 10%)	~€70 tot 75mln (~ -35 tot 40%)	~€125 tot 130mln (~ +5 tot 10%)
3 Directe afdracht aan staat	€104mln ¹ (jaarlijks)	~€95 tot 105mln (jaarlijks)	~€120 tot 130mln (jaarlijks) (~ +20 tot 30%)	~€870 tot 1.200mln (per 10 jaar ²) (~ +10 tot 40%)	0mln (jaarlijks) (~ -100%) ~€10 tot 80mln (eenmalig)	~€125 tot 130mln (jaarlijks) (~ +25 tot 30%) ~€160 tot 430mln (eenmalig)
4 Indirect: creatie werkgelegenheid	1.700 banen	Daalt licht	Blijft stabiel	Blijft stabiel	Daalt	Daalt

Noot: Vergelijking scenario met huidige situatie 2030

1. Eenmalig hoger in 2017 door aangepaste verrekening 2. Bedrag wordt bij aanvang van de vergunning in zijn geheel betaald

Rationale scenario 1 (open markt met staatsbedrijf):

- Marktomvang – Nieuwe aanbieders proberen de markt te betreden. Gegeven de sterke positie van de huidige aanbieders en de schaalvoordelen die de markt biedt, is toetreding tot de markt moeilijk en leidt het niet tot substantiële groei. De toetreding van nieuwe prijzenloterijen drijft mogelijk de prijsuitkering op en zorgt daarmee voor lichte groei in de markt. De prijzenloterijen zullen hierdoor marktaandeel winnen ten opzichte van goededoelenloterijen.
- Afdracht aan goede doelen – Doordat goededoelenloterijen marktaandeel verliezen daalt de afdracht aan goede doelen licht (ongeveer -5%).
- Afdracht via belasting – Hogere prijsuitkeringen zorgen voor een hogere kansspelbelasting (ongeveer +5 tot 10%). NB: eventuele vennootschapsbelasting niet meegenomen⁶³.
- Directe afdracht aan de staat – Door de groei van de prijzenloterijen en hun jaarlijkse verplichte afdracht van 15% groeit de directe afdracht aan de staat licht (ongeveer +20 tot 30%).
- Werkgelegenheid – De werkgelegenheid in de loterijenmarkt blijft waarschijnlijk gelijk.

Rationale scenario 2 (exploitatie Nederlandse Loterij veilen):

- Marktomvang – Het vervallen van de afdrachtverplichting aan sport en goede doelen voor de Lotto-vergunning geeft de private exploitant van Nederlandse Loterij de ruimte om de prijsuitkering te verhogen. Ook breidt de private exploitant het productaanbod uit en intensiveert de marketing. Deze factoren leiden tot marktgroei en groei van Nederlandse Loterij. Dit gaat deels ten koste van de goededoelenloterijen.
- Afdracht aan goede doelen – Door het wegvallen van de afdracht van Lotto en doordat goededoelenloterijen markt verliezen aan prijzenloterijen daalt de afdracht aan goede doelen (ongeveer -15 tot 25%).
- Afdracht via belasting – Door hogere prijsuitkeringen stijgt de kansspelbelasting licht (ongeveer +5 tot 10%). NB: eventuele vennootschapsbelasting niet meegenomen.
- Directe afdracht aan de staat – De directe afdracht aan de staat wordt vervangen door de prijs die wordt betaald voor de vergunning om Nederlandse Loterij te exploiteren. Die is

⁶³ De vennootschapsbelasting is zeer beperkt in de gekozen scenario's en maakt geen verschil voor de algemene conclusies. Ook in scenario 4 verwachten we beperkte winsten (door de eisen rondom de afdrachten en concurrentie rondom hoge prijzen).

waarschijnlijk hoger dan de huidige directe afdracht (ongeveer +10 tot 40%) en wordt bij aanvang van de vergunning betaald (eens per vergunningstermijn van 10 jaar).

- Werkgelegenheid – De werkgelegenheid blijft nagenoeg onveranderd. Aan de ene kant levert de omzetstijging van Nederlandse Loterij banen op. Aan de andere kant heeft een private exploitant een stimulans om kosten te besparen, bijvoorbeeld op het relatief dure retailkanaal wat ten koste gaat van banen in de detailhandel.

Rationale **scenario 3** (goededoelenmarkt):

- Marktomvang – Door de hogere verplichte afdracht aan goede doelen verlaagt Nederlandse Loterij de prijsuitkeringen. Dat leidt tot een daling in omzet. Daarmee stopt ook het aanbieden van Eurojackpot - andere producten kunnen ook last ervaren - aangezien niet voldaan kan worden aan de internationale eis van minimale prijsuitkering (50%). De hogere verplichte afdracht aan goede doelen zorgt er, samen met de sterke huidige aanbieders, voor dat er nauwelijks ruimte is voor nieuwe toetreders. Al deze effecten zorgen voor een krimpende markt.
- Afdracht aan goede doelen – De afdracht aan goede doelen stijgt, ondanks de krimpende markt, doordat alle loterijen (dus ook de huidige prijzenloterijen) verplicht zijn 40% af te dragen (ongeveer +25 tot 30%).
- Afdracht via belasting – Door lagere prijsuitkeringen daalt de afdracht via kansspelbelasting fors (ongeveer -35 tot -40%).
- Directe afdracht aan de staat – De directe afdracht aan de staat valt volledig weg. De staat ontvangt wel een eenmalige vergoeding voor de privatisering van Nederlandse Loterij, maar die is zonder het toestaan van een winsttoegmerk, zeer beperkt (ordegrootte schatting: €10 tot 80mln, eenmalig)
- Werkgelegenheid – Door de sterke krimp van Nederlandse Loterij daalt de werkgelegenheid bij de organisatie zelf en in het retailkanaal.

Rationale **scenario 4** (open markt met afdracht):

- Marktomvang – Door de verplichte afdracht aan goede doelen en aan de staat moet Nederlandse Loterij haar prijsuitkeringen verlagen. Dit zorgt voor krimp. Tegelijkertijd betreden nieuwe aanbieders de markt. Ook kunnen de goededoelenloterijen hun prijsuitkering verhogen. Dit vangt de krimp van Nederlandse Loterij op waardoor de marktomvang licht stijgt.
- Afdracht aan goede doelen – De voormalige goededoelenloterijen dragen substantieel minder af door lagere eisen. Daar tegenover staat een hogere afdracht vanuit prijzenloterijen. Dit compenseert niet volledig voor de daling vanuit goededoelenloterijen en de totale afdracht aan goede doelen daalt (ongeveer -10 tot 15%).
- Afdracht via belasting – Ondanks een lichte daling van de prijsuitkeringen van Nederlandse Loterij, stijgt het totale uitgekeerde bedrag aan prijzen door de verhoging van de prijzenpotten van de goededoelenloterij. Dit vertaalt zich in een lichte stijging van de kansspelbelasting licht (ongeveer +5 tot 10%). NB: eventuele vennootschapsbelasting niet meegenomen.
- Directe afdracht aan de staat – De directe afdracht aan de staat stijgt, doordat alle loterijen jaarlijks 5% van hun omzet afdragen (ongeveer +25 tot 30%). Daarnaast ontvangt de staat eenmalig een vergoeding voor de verkoop van Nederlandse Loterij. Door de hogere eisen aan afdrachten en toegenomen concurrentie in de markt is de verkoopprijs onzeker (ordegrootte schatting: €160 tot 430mln, eenmalig).
- Werkgelegenheid – Door de krimp van Nederlandse Loterij daalt de werkgelegenheid bij de organisatie zelf en in het retailkanaal.

Figuur 18 toont een samenvatting van de beschreven effecten per scenario ten opzichten van de huidige ordening.

Figuur 18: Samenvatting van de effecten per scenario

	Huidige situatie 2017	Huidige situatie 2030	Scenario 1: Open markt met staatsbedrijf 2030	Scenario 2: Exploitatie NLO veilen 2030	Scenario 3: Goede-doelenmarkt 2030	Scenario 4: Open markt met afdracht 2030
Kanalisisatie	Ze er hoog	Ze er hoog (stabiel)	Ze er hoog (stijgt)	Ze er hoog (stijgt)	Hoog (daalt)	Ze er hoog (stijgt)
Risico op kansspelverslaving	Ze er beperkt	Ze er beperkt (lichte stijging)	Beperkt (stijgt)	Beperkt (stijgt)	Ze er beperkt (stabiel)	Beperkt (stijgt)
Risico's rond consumentenbescherming	Beperkt	Beperkt (stabiel)	Redelijk beperkt (stijgt)	Beperkt (stabiel)	Redelijk beperkt (stijgt)	Redelijk beperkt (stijgt)
Risico op criminaliteit	Ze er beperkt	Ze er beperkt (stabiel)	Beperkt (stijgt)	Ze er beperkt (stabiel)	Ze er beperkt (daalt)	Beperkt (stijgt)
Afdracht goede doelen	€570M	-€580 tot 615mln	-€560 tot 570mln (- 5%)	-€445 tot 505mln (- 15 tot 25%)	-€740 tot 780mln (+ 25 tot 30%)	-€515 tot 530mln (- 10 tot -15%)
Afdracht middels belasting (kansspel)	€102M	-€120mln	-€125 tot 130mln (+ 5 tot 10%)	-€125 tot 130mln (+ 5 tot 10%)	-€70 tot 75mln (- 35 tot -40%)	-€125 tot 130mln (+ 5 tot 10%)
Directe jaarlijkse afdracht aan staat	€104M	-€95 tot 105mln	-€120 tot 130mln (+ 20 tot 30%)	-€870 tot 1.200mln (per 10 jaar) (+ 10 tot 40%)	0mln (- 100%)	-€125 tot 130mln (+ 25 tot 30%)
Eenmalige opbrengst staat door privatisering	-	-	-	Veiling elke 10 jaar	-€10 tot 80mln (eenmalig)	-€160 tot 430mln (eenmalig)
Indirect: creatie werkgelegenheid	1.700 banen	Daalt licht	Blijft stabiel	Blijft stabiel	Daalt	Daalt

Vergelijking scenario met huidige situatie 2030

4.6 OVERIGE OVERWEGINGEN ALTERNATIEVE ORDERINGSMODELLEN

In dit hoofdstuk hebben we het effect van de alternatieve marktordeningsmodellen bekeken aan de hand van hun impact op kanalisatie, de drie publieke doelen en de maatschappelijke bijdrage. Gedurende het onderzoek kwamen ook andere overwegingen naar boven die relevant zijn bij het evalueren van alternatieve ordeningsmodellen. Deze zijn hieronder weergegeven.

HET TOETREDEN TOT DE NEDERLANDSE MARKT IS NIET EENVOUDIG

De huidige Nederlandse markt heeft een vrij volwassen karakter en kent twee dominante aanbieders. Om de markt succesvol te kunnen betreden met een concurrerend loterijproduct (een aantrekkelijke prijzenpot tegen vergelijkbare kosten) is schaal noodzakelijk. Dit is voor een nieuwe toetreders niet eenvoudig te realiseren wat leidt tot een beperking in het aantal potentiële nieuwe aanbieders. Het is waarschijnlijk dat met name grote loterijaanbieders die in buitenlandse markten actief zijn, in staat zijn de Nederlandse markt te betreden. Gegeven hun al gevestigde positie en schaal is het voor hen gemakkelijker de Nederlandse markt te betreden dan voor nieuwe aanbieders. Echter, de Nederlandse markt is in absolute zin niet heel groot in Europees perspectief en de groeipotentie is ook beperkt. Dit betekent dat het onzeker is of er in een alternatieve ordening meer aanbieders actief zullen worden.

WIJZIGINGEN IN DE MARKTORDENING KUNNEN LEIDEN TOT VERDERGAANDE CONCENTRATIE

In de huidige marktordening is sprake van twee dominante aanbieders die (beperkt) met elkaar concurreren. Wijzigingen in de marktordening kunnen grote invloed hebben op de marktaandeelen van Nederlandse Loterij en de Goede Doelen Loterijen N.V. en zorgen mogelijk voor forse concentratie in de markt waardoor één grote aanbieder kan overblijven. Dit risico is het grootste bij een wijziging richting een uniform vergunningsstelsel, zoals in scenario 3 en 4. Het is de vraag in hoeverre dit wenselijk is, aangezien dit mogelijk leidt tot minder innovatie en daarmee een minder attractief spelaanbod. Ook is er een risico op afhankelijkheidsrelaties tussen loterijaanbieders en de ontvangers van de afdrachten.

4.7 VERBETERRICHTINGEN HUIDIGE ORDENINGSMODEL

Het wijzigen van het ordeningsmodel is een vrij forse ingreep waar flinke risico's aan verbonden zijn. In het kader van dit onderzoek zijn op basis van de internationale vergelijking een aantal mogelijke verbeterrichtingen binnen de huidige ordening geïdentificeerd. Deze richtingen zijn indicatief en vergen nadere uitwerking en evaluatie:

WIJZE VAN VERDELING GELDEN GOEDE DOELEN

Op dit moment is ongeveer een kwart van de totale particuliere giften aan goede doelen afkomstig van loterijen.⁶⁴ Er bestaat een risico op het creëren van een afhankelijkheidsrelatie tussen loterijen enerzijds en goededoelenorganisaties anderzijds. Er kan mogelijk gekeken worden naar alternatieve verdelingsmechanismen. In Denemarken en België speelt de overheid hierbij een grotere rol. Ook adviseert de WRR in een adviesrapport over het invoeren van meer democratische controle op de bestemming van de afdrachten door meer zeggenschap van de deelnemers aan loterijspellen of via publieke verantwoording.⁶⁵ De Vriendenloterij biedt al mogelijkheden voor zeggenschap door deelnemers. Tegelijkertijd wordt het huidige systeem, met vrij besteedbare en voorspelbare giften aan goede doelen, ook als zeer waardevol ervaren door de goededoelenorganisaties. Een alternatief verdelingsmechanisme moet in ieder geval waarborgen dat de giften eerlijk verdeeld blijven worden en dat de volatiliteit van inkomsten niet toeneemt.

INZET VAN NIEUWE TECHNOLOGIE OM PUBLIEKE DOELEN BETER TE REALISEREN

Nieuwe technologie kan kansen bieden om de publieke doelen beter te realiseren. Hiervan zien we voorbeelden in andere Europese landen. De wijze waarop online deelnemersverificatie en handhaving van spelerslimieten wordt uitgevoerd in Finland en Noorwegen verschilt bijvoorbeeld. In Noorwegen moeten spelers zich registreren om producten te kunnen kopen. Daarbij zijn alle systemen over de hele loterijketen gekoppeld (m.u.v. krasloten), waardoor spelerslimieten eenvoudig te handhaven zijn. In Finland moeten online spelers zich registreren met hun BSN, wat leeftijdsverificatie niet alleen makkelijker maar ook betrouwbaarder maakt. Daarnaast kunnen aanbieders online ook sneller symptomen van kansspelverslaving opmerken dan offline, waar dit toezicht lastig te handhaven is. Dit vergt wel een beperkt aantal (verantwoordelijke) aanbieders.

MARKETINGUITGAVEN INPERKEN

Marketing van loterijen vraagt mogelijk om regulering met behoud van gelijke voorwaarden tussen de marktpartijen. De Nederlandse marketinguitgaven zijn relatief hoog vergeleken met andere Europese landen, wat deels komt door de beperkte concurrentie tussen aanbieders. Het is nu vrij lastig voor een individuele aanbieder om deze uitgaven te verlagen, omdat de concurrent dan een voordeel behaalt. Internationaal bestaan er voorbeelden waarbij een plafond voor marketinguitgaven, relatief of absoluut, wordt ingesteld. In het Verenigd Koninkrijk is gereguleerd hoeveel van de omzet uitgegeven mag worden aan marketingkosten. In Italië is er zelfs een volledig verbod op gekomen. Een beperking in de marketinguitgaven zou wellicht voordelig kunnen uitpakken op de publieke doelen en de hoogte van de maatschappelijke bijdrage.

MARKETINGUITINGEN VERDER REGULEREN

Zoals eerder genoemd is het niet altijd eenvoudig voor consumenten om de verschillende loterijaanbieders en producten uit elkaar te houden. Er kunnen daarom wellicht meer eisen worden gesteld aan de marketinguitingen en informatievoorziening vanuit loterijaanbieders. Bijvoorbeeld rondom communicatie over het doel van de loterijaanbieder, de duidelijkheid van communicatie over de winkans, en consistentie in de communicatie waar het gaat om netto versus bruto prijzen. Dit zou helpen een scherper onderscheid tussen de marktsegmenten te behouden en voordelig zijn voor de consumentenbescherming.

⁶⁴ Bron: T.N.M. Schuijt et al. (2011) Geven in Nederland. Giften, Nalatenschappen, Sponsoring en Vrijwilligerswerk

⁶⁵ Bron: WRR – Filantropie op de grens van overheid en markt (2018)

Appendix

APPENDIX 1: BENCHMARK MARKTORDENING VERGELIJKBARE EUROPESE LANDEN

Figuur 19: Benchmark marktordening Europese landen

Land	Prijzenloterijen	Goededoelenloterijen
 België	<ul style="list-style-type: none"> Staatsbedrijf Loterij Nationale heeft een monopolie op alle land gebonden loterijen, de instantloterij, Keno en online loterijen Jaarlijks vaste afdracht: €135mln aan de staat, €183.5mln aan goede doelen 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunning kan aangevraagd voor incidentele, regionale non-profit goededoelenloterijen
 Denemarken	<ul style="list-style-type: none"> Danske Lotteri Spil A/S (meerderheidsbelang Deense overheid) heeft monopolie op algemene loterijen zoals de Lotto en Instantloterij Drie vergunningen voor 'klasse loterijen'¹ (staan onder toezicht van ministerie) Winstafdracht aan ministeries, die het weer uitkeren aan goede doelen 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunning kan aangevraagd voor een incidentele goededoelenloterij (één maal per jaar)
 Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> Land gebonden loterijen kennen een monopolie per deelstaat (16 in totaal) Regionale loterijen bieden gezamenlijk de landelijke 'Lotto- und Totoblock en 'Gemeinsame Klassenlotterij der Länder' aan Aanbieders dragen 20% v/d omzet, na aftrek belastingen, af aan de staat; deelstaatloterijen dragen een deel v/d winst af aan sport en goede doelen 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunning kan aangevraagd voor goededoelenloterij (maximum jackpot, 30% verplichte afdracht aan goede doelen) en voor klein loterijen (prijzen <€40.000, regulering verschilt per deelstaat)
 Finland	<ul style="list-style-type: none"> Land gebonden loterijen zijn zeer streng gereguleerd en vallen onder een monopolie van staatsbedrijf Veikkaus Oy Afdracht van 12% van BSR aan de staat, overige winst aan goede doelen 	<ul style="list-style-type: none"> Niet toegestaan
 Noorwegen	<ul style="list-style-type: none"> Land gebonden loterijen monopolie van staatsbedrijf Norsk Tipping Winst wordt door ministerie verdeeld (aan sport-, cultuur- en humanitaire org.) 	<ul style="list-style-type: none"> Gereguleerd, gesloten systeem voor goededoelen loterijen (op dit moment vijf aanbieders actief)
 Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> Alle land gebonden loterijen vallen onder monopolie van de National Lottery Gunning exploitatie vergunning iedere 10 jaar (huidig: Camelot Group PLC) 53% van de omzet is prijsuitkering, 25% afdracht aan goede doelen en 12% aan de staat. Maximaal 1% winst 	<ul style="list-style-type: none"> Vijf andere type gereguleerde loterijen: <i>society, local authority, incidental, private and customer</i> loterijen - regulering verschilt per type
 Zweden	<ul style="list-style-type: none"> Staatsbedrijf AB Svenska Spel heeft monopolie op land gebonden loterijen, sportwedenschappen en casino's Maandelijks afdracht van 18% van BSR aan de staat 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunning kan aangevraagd voor goededoelenloterij (onder voorwaarden, bijv. geen winst, maximumbedrag aan kosten) Lokale loterij is toegestaan, registratie bij gemeente verplicht

1. Landbrugslotteriet, Almindeligt Dansk Vare og Industrilotteri (Varelotteriet) en Det Danske Klasselotteri A/S

BELGIË⁶⁶

Alle land-based loterijen in België zijn gereguleerd en vallen onder het monopolie van de Loterie Nationale. Loterie Nationale heeft ook het monopolie op de Instantloterij, Keno en online loterijen. Loterie Nationale staat onder directe controle van de overheid en betaalt een vaste jaarlijkse afdracht van €135mln aan de staat en €183.5mln aan goede doelen.

Naast het monopolie is het mogelijk een incidentele vergunning te krijgen voor een kleinschalige loterij op gemeentelijk of regionaal niveau.

DENEMARKEN⁶⁷

Land-based loterijen in Denemarken zijn gereguleerd. Danske Lotteri Spil A/S heeft het monopolie op het organiseren van algemene loterijen zoals de Lotto en Instantloterij. Danske Lotteri Spil A/S keert ruim 40% van de inleg uit aan prijzen. Drie vergunningen zijn uitgegeven voor het organiseren van 'klasse loterijen' aan Landbrugslotteriet, Almindeligt Dansk Vare og Industrilotteri (Varelotteriet) en aan Det Danske Klasselotteri A/S. De klasse loterijen keren 60%-72% van de inleg uit aan de deelnemers. De winst van alle vier de aanbieders wordt afgedragen aan verschillende ministeries via distributiefondsen, die het vervolgens uitkeren aan goede doelen.

De Deense overheid heeft een meerderheidsbelang in Danske Lotteri Spil A/S en Det Danske Klasselotteri A/S Landbrugslotteriet en Varelotteriet staan onder direct toezicht van het Ministerie van Justitie.

Naast deze vier loterijen is het mogelijk een vergunning aan te vragen voor een incidentele goededoelenloterij (één maal per jaar) indien er aan specifieke voorwaarden wordt voldaan.

⁶⁶ Bron: Gambling Compliance - Belgium Country Report (2018)

⁶⁷ Bron: Gambling Compliance - Denmark Country Report (2018); websites Danske Lotteri Spil A/S, Landbrugslotteriet, Almindeligt Dansk Vare og Industrilotteri (Varelotteriet), Det Danske Klasselotteri A/S en Spillemyndigheden (Kansspelautoriteit Denemarken)

NOORWEGEN⁶⁸

Alle land-based loterijen in Noorwegen zijn gereguleerd en vallen onder een monopolie van Norsk Tipping. Norsk Tipping is een staatsbedrijf en winst gaat naar sport-, cultuur- en humanitaire organisaties en wordt door het ministerie van Cultuur verdeeld.

Naast het monopolie van Norsk Tipping, is er een gesloten systeem voor goededoelenloterijen, waarin op dit moment vijf aanbieders actief zijn. Deze aanbieders hebben een limiet aan hun jaarlijkse omzet. Ook is er regulering omtrent de bedrijfsvoering en de verdeling van de winsten aan goede doelen.

DUITSLAND⁶⁹

Land-based loterijen in Duitsland zijn gereguleerd, met een monopolie per deelstaat (16 aanbieders in totaal). Deze regionale loterijen bieden gezamenlijk de landelijke 'Deutscher Lotto- und Totoblock' en 'Gemeinsame Klassenlotterie der Länder'. De deelstaatloterijen dragen een deel van de winst af aan sport en goede doelen.

Naast de deelstaat- en landelijke loterijen, is het mogelijk een vergunning aan te vragen voor een goededoelenloterij. Goededoelenloterijen kennen een maximum jackpot en hebben een afdrachtverplichting van 30% aan goede doelen. Ook is het mogelijk kleinschalige loterijen te organiseren (prijzen <€40.000). De regulering hiervoor kan verschillen per deelstaat.

Alle aanbieders van loterijen dragen 20% van de omzet, na aftrek van overige belastingen, af aan de staat.

ZWEDEN⁷⁰

Land-based loterijen in Zweden zijn gereguleerd, met een monopolie voor AB Svenska Spel. AB Svenska Spel is een staatsbedrijf en heeft ook het monopolie op sportweddenschappen en casino's. Svenska Spel draagt 18% van het maandelijks BSR (bruto spelresultaat)⁷¹ af aan de staat.

Naast het monopolie voor AB Svenska Spel is het mogelijk een vergunning aan te vragen voor een goededoelenloterij indien aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan om winst te maken en is er een maximumbedrag aan operationele kosten dat gemaakt mag worden. Naast het monopolie en de goededoelenloterijen, is het ook mogelijk een lokale loterij te organiseren binnen een gemeente. Registratie bij de gemeente is hiervoor verplicht.

De bijdrage aan de staat voor het organiseren van een loterij is SEK5,000 tot SEK100,000.

FINLAND⁷²

Land-based loterijen in Finland zijn zeer streng gereguleerd en vallen onder een monopolie van Veikkaus Oy. Veikkaus Oy is een staatsbedrijf, en heeft naast loterijen ook het monopolie op alle andere kansspelen, zoals speelautomaten en casino's. Veikkaus Oy draagt 12% van het BSR af aan de staat. Overige winst wordt volgens een vaste verdeling afgedragen aan goede doelen.

Naast het monopolie zijn er geen andere loterij vergunningen.

VERENIGD KONINKRIJK⁷³

Alle land-based loterijen in het VK zijn gereguleerd en vallen onder een monopolie van de National Lottery. De vergunning voor de exploitatie van de National Lottery wordt iedere 10 jaar gegund en is op dit moment in handen van Camelot Group PLC. De vergunninghouder keert 53% van de omzet uit

⁶⁸ Bron: Gambling Compliance - Norway Country Report (2018)

⁶⁹ Bron: Gambling Compliance – Germany Country Report (2018)

⁷⁰ Bron: Gambling Compliance - Sweden Country Report (2018); website Spelinspektionen (Zweedse Kansspelautoriteit)

⁷¹ Zie begrippenlijst

⁷² Bron: Gambling Compliance - Finland Country Report (2018)

⁷³ Bron: Gambling Compliance - UK Country Report (2018); website Gambling Commission (Kansspelautoriteit V.K.)

aan prijzen, 25% aan goede doelen zoals gespecificeerd door het parlement en 12% aan de staat. 5% kan worden uitgekeerd aan de exploitant en maximaal 1% mag worden gehouden als winst.

Naast de National Lottery bestaan er nog vijf andere type gereguleerde loterijen: *society* loterijen, *local authority* loterijen, *incidental* loterijen; *private* loterijen en *customer* loterijen. Regulering verschilt per type loterij. Een *society* of *local authority* loterij moet minimaal 20% van de omzet afdragen aan goede doelen of de staat. Ook zijn er beperkingen aan de jackpot en maximale omzet.

APPENDIX 2: TOELICHTING AANNAMES VOOR DOORREKENING SCENARIO'S

Om het effect van alternatieve marktordeningsmodellen in kaart te brengen, zijn schattingen gemaakt van de marktgroei en als afgeleide daarvan de maatschappelijke bijdrage in de verschillende scenario's. Deze schattingen zijn indicatief en richtinggevend en kunnen dus niet gezien worden als absolute voorspellingen voor de toekomst.

ALGEMENE AANNAMES

De volgende aannames zijn van toepassing op alle doorrekeningen:

- In alle scenario's wordt de marktontwikkeling tussen 2020 en 2030 in kaart gebracht. Eventuele veranderingen gaan in 2020 in. Dit in verband met de geplande verlaging in afdrachten in het goededoelensegment naar 40% per 2020. Aangezien de vergunningen hiervoor opgebroken worden, lijkt dit een goed moment om de markt te herstructureren. Om het effect van nieuwe toetreders voldoende in kaart te brengen, is gekozen voor een termijn van 10 jaar.
- Er vinden geen veranderingen plaats in de markten voor overige kansspelen die een effect hebben op de landgebonden loterijmarkt. Er wordt dus onder andere aangenomen dat het legaliseren dan wel openstellen van de markt voor Kansspelen op Afstand geen effect heeft op de omvang van de loterijmarkt
- Om een inschatting te maken van omzetprijs door wijzigingen in de prijsuitkeringspercentages, is gewerkt met een effectieve prijselasticiteit van -0,8 tot -1,0⁷⁴. In wetenschappelijke literatuur worden prijselasticiteiten van -0,8 tot -3,2 gevonden, waarbij -1,0 optimaal is voor een loterij. Gezien de vrij hoge prijsuitkeringen in de Nederlandse markt en de professionaliteit van de loterijen, wordt verwacht dat de Nederlandse loterijen een prijselasticiteit hebben van gemiddeld -0,8 tot -1,0.
- De prijselasticiteit is toegepast op prijsuitkeringspercentages uit Ksa marktscan (2017)⁷⁵. Goededoelenloterijen (met name de Nationale Postcode Loterij) keren hun prijzen deels in natura uit. De waarde hiervan telt mee in het prijsuitkeringspercentage zoals vermeld door de Ksa. Het is onduidelijk wat het effect van het uitkeren van prijzen in natura is op de prijselasticiteit. Het is mogelijk dat de groei door hogere prijsuitkering overschat is, aangezien de effectieve prijselasticiteit bij prijzen in natura mogelijk lager is (de consument is minder gevoelig voor een verlaging van de effectieve prijs door prijzen in natura). Aangezien hier echter geen onderzoek naar bekend is, is gerekend met de prijselasticiteit zoals hierboven vermeld.

AANNAMES ONTWIKKELING MARKTOMVANG

Om een uitspraak te kunnen doen over de hoogte van de maatschappelijke bijdrage, is het noodzakelijk de marktomvang in de verschillende scenario's in te schatten. De afdracht is immers vaak gebaseerd op een percentage van de marktomvang. Bij het schatten van de marktomvang zijn de volgende aannames gedaan:

HUIDIGE SITUATIE 2030

- De basis voor deze schatting is de groeiverwachting tot 2024 van H2 Gambling. Voor de groei tussen 2024 en 2030 is uitgegaan van het groeipercentage van 2024 (0,6% per jaar).
- Deze basis is bijgesteld op basis van de daling van de eisen aan afdrachten voor goededoelenloterijen naar 40%.
- De financiële ruimte die hierdoor vrijkomt (10%), zullen de goededoelenloterijen deels gebruiken om de prijsuitkering te verhogen (5% van de 10%). Ze gebruiken waarschijnlijk niet de volledige ruimte, omdat is afgesproken dat de absolute hoeveelheid afdracht niet zal dalen⁷⁶.
- De prijsuitkeringspercentages van Nederlandse Loterij blijven op het 2017-niveau, zoals vermeld in de marktscan van de Ksa.
- Gegeven de prijselasticiteit zal door een aantrekkelijker productaanbod en een hogere prijsuitkering de omzet van de goededoelenloterijen toenemen.

⁷⁴ Bron: Poort, Akker, Baarsma & Hennes (2010) via SEO onderzoek (2011)

⁷⁵ Bron: Ksa – Marktscan (2017)

⁷⁶ Bron: Verslag plenaire vergadering Eerste Kamer (5 februari 2019)

- Hierdoor neemt de substitutie tussen Nederlandse Loterij en de goededoelenloterijen toe; de producten worden immers meer vergelijkbaar. Nederlandse Loterij raakt een klein deel van de markt kwijt aan de goededoelenloterijen. Aangenomen is dat de groei van de goededoelenloterijen voor 30 tot 50% ten koste gaat van de omzet van Nederlandse Loterij.

SCENARIO 1: OPEN MARKT MET STAATSBEDRIJF

- Behalve Nederlandse Loterij zullen er nieuwe aanbieders toetreden in het prijzenloterijsegment. Vanwege schaalvoordelen en al aanwezige dominante partijen zal het aantal nieuw toetredende aanbieders beperkt zijn. Naar verwachting treden ongeveer twee kleinere aanbieders toe.
- Deze twee kleinere nieuwe toetreders verkrijgen in 10 jaar €35 tot €70mln omzet. Dit is gebaseerd op het gemiddelde dat de Instantloterij en de Nationale Postcode Loterij na 10 jaar aan omzet hadden (€60mln en €80mln). Gezien de grotere volwassenheid van de markt op dit moment zal de verkregen omzet na 10 jaar maximaal €70mln per toetreders zijn, maar waarschijnlijk minder (zo'n €35mln).
- Gezien de volwassenheid van de markt kannibaliseert de omzetgroei van nieuwe toetreders deels de omzet van bestaande spelers. Aangenomen is dat de groei van de nieuwe toetreders voor 30 tot 50% ten koste gaat van de omzet van bestaande loterijen (zowel prijzen- als goededoelenloterijen).
- Vanwege de toegenomen concurrentie verhoogt Nederlandse Loterij de prijsuitkering van Lotto-producten. Dit zorgt, gegeven de prijselasticiteit, voor additionele omzetgroei.
- Afgezien van de kannibalisatie groeien de huidige aanbieders autonoom met 0,6% per jaar (zoals geschat door H2 Gambling Capital).

SCENARIO 2: EXPLOITATIE NEDERLANDSE LOTERIJ VEILEN

- Een commerciële (private) exploitant wint de vergunning voor de exploitatie van Nederlandse Loterij. Om de omzet te maximaliseren, verhoogt Nederlandse Loterij de prijsuitkering van Lotto-producten en Instantloterij. Dit zorgt voor additionele omzetgroei (gegeven de prijselasticiteit).
- De commerciële partij zal extra inzetten op innovatie en marketing. Dit geeft een tijdelijke boost aan de markt (twee tot vier keer zoveel groei ten opzichte van autonoom). Deze extra groei vult na twee jaar af. Dit afvlakkende effect lijkt ook plaats te vinden in Ierland en het Verenigd Koninkrijk na de veiling van de vergunning.⁷⁷
- De groei van Nederlandse Loterij gaat deels ten koste van de goededoelenloterijen. Aangenomen is dat de groei van Nederlandse Loterij voor 30 tot 50% ten koste gaat van de omzet van de goededoelenloterijen.

SCENARIO 3: GOEDEDOELENMARKT

- In dit scenario zijn alle partijen verplicht 40% van hun omzet af te dragen aan goede doelen.
- In dit scenario zal Nederlandse Loterij niet meer kunnen voldoen aan de verplichte prijsuitkering van 60% bij Staatsloterij en het miljoenenspel, en niet meer aan de verplichte 47,5% voor de vergunning van Lottoproducten (uitgaande van dezelfde kosten). De minimale prijsuitkering zal vervallen.
- De prijsuitkering zal dalen ten opzichte van de huidige situatie, maar deze daling zal beperkt blijven vanwege concurrentie tussen de verschillende loterijen. Goededoelenloterijen besteden de helft van de vrijgekomen ruimte (5 van de 10%) aan verhoging van de prijsuitkering. Nederlandse Loterij zal de prijsuitkering verlagen. Alle loterijen opereren nu tegen dezelfde voorwaarden en de prijsuitkering zal naar verwachting uitkomen tussen de 25 en 50%.
- Nederlandse Loterij zal stoppen met het aanbieden van de Eurojackpot, gezien de internationale afspraak voor een prijsuitkering van 50%. Dit lijkt niet haalbaar gegeven de minimale afdracht van 40%. Ook is het de vraag of Nederlandse Loterij door zal gaan met het aanbieden van de Lotto. Gegeven het lage uitkeringspercentage (<30%), zal de omzet van de

⁷⁷ Het is onduidelijk of de tijdelijke groei, en opvolgende afvlakking uitsluitend te wijten zijn aan de vergunningsveiling. Ook andere factoren, zoals economische groei, kunnen een rol spelen in dit verband. Deze effecten zijn lastig van elkaar te isoleren.

Lotto sterk krimpen (o.a. veroorzaakt door de prijselasticiteit en mogelijk ook door concurrentie van (illegaal aangeboden) buitenlandse Lotto's) en moeilijk te exploiteren zijn.

- Nederlandse Loterij keert geen prijzen uit in natura, gegeven het karakter van de producten van Nederlandse Loterij, en krijgt ook geen prijzen in natura gedoneerd (het volledige bedrag van de prijsuitkering zijn daadwerkelijke kosten). Goededoelenloterijen blijven wel prijzen in natura uitkeren die zij deels gedoneerd krijgen. Hierdoor kunnen ze opereren tegen lagere kosten en kunnen ze een hoger percentage prijsuitkering realiseren dan Nederlandse Loterij.
- De kosten van Nederlandse Loterij zullen stijgen, door de vermindering van schaalvoordelen door de omzetsdaling (+15%). Hierdoor zullen de prijsuitkeringen extra dalen.
- Afgezien van de omzetverandering door de veranderende prijsuitkeringspercentages kent de markt enige autonome groei (ongeveer 0,6% per jaar, zoals uit H2 Gambling Capital).

SCENARIO 4: OPEN MARKT MET AFDRACHT

- In dit scenario zijn alle partijen verplicht 20% van hun omzet af te dragen aan goede doelen en 5% aan de staat.
- In dit scenario zal Nederlandse Loterij niet meer kunnen voldoen aan de verplichte prijsuitkering van 60% bij Staatsloterij en niet meer aan de verplichte 47,5% voor de vergunning van Lottoproducten (uitgaande van dezelfde kosten). De minimale prijsuitkering zal vervallen.
- Ondanks dat er geen minimale prijsuitkering is, zal de prijsuitkering redelijk hoog blijven door concurrentie tussen de verschillende loterijen. Goededoelenloterijen besteden ongeveer de helft van de vrijgekomen ruimte (12,5 van de 25%) aan verhoging van de prijsuitkering. Nederlandse Loterij zal de prijsuitkering verlagen. Alle loterijen opereren nu tegen dezelfde voorwaarden en de prijsuitkering zal naar verwachting uitkomen tussen de 40 en 60%. Dit is gebaseerd op de mogelijkheden binnen de huidige kostenstructuur (ongeveer 20% kosten). Eventuele kostenefficiëntie komt ten goede aan de winst.
- Door de aanwezigheid van commerciële partijen zal extra ingezet worden op innovatie en marketing. Dit geeft een tijdelijke boost aan de markt (twee tot vier keer zoveel groei ten opzichte van autonoom). Deze extra groei vlakkt na twee jaar af.
- Nederlandse Loterij keert geen prijzen uit in natura, gegeven het karakter van de producten van Nederlandse Loterij, en krijgt ook geen prijzen in natura gedoneerd (zie scenario 3).
- Nieuwe toetreders springen in het gat dat Nederlandse Loterij achterlaat door de verlaging van de prijsuitkering. Door innovatieve producten en marketing pakken ze gezamenlijk zo'n 30% van de omzetsdaling van Nederlandse Loterij (€30mln tot €60mln in 2030).

AANNAMES VOOR AFDRACHT AAN GOEDE DOELEN

Voor ieder scenario is de afdracht aan goede doelen geschat op basis van de marktomvang en de verplichte afdrachtspercentages. In ieder scenario dragen de loterijen niet meer af aan goede doelen dan verplicht, afgezien van de Samenwerkende Non-Profit Loterijen (SNL). Deze hebben op dit moment al een hele hoge afdracht aan goede doelen en een hele lage prijsuitkering (2%). De omzet van Samenwerkende Non-Profit Loterijen is vrij klein en deze keuze zal daardoor slechts een kleine impact op de totale afdracht hebben.

De afdrachtspercentages aan goede doelen zijn als volgt:

	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Staatsloterij	0%	0%	0%	40%	20%
Instantloterij		10%	0%	40%	20%
Lotto ⁷⁸	18%	18%	0%	40%	20%
Goededoelenloterijen (excl. SNL)	40%	40%	40%	40%	20%
SNL	86%	86%	86%	86%	81% ⁷⁹
Nieuwe toetreders	n.v.t.	0%	n.v.t.	40%	20%

⁷⁸ 18% is de minimale afdracht na aftrek van kosten

⁷⁹ Afdrachtpercentage verlaagd door eis van 5% uitkering aan de staat

AANNAMES VOOR AFDRACHT VIA BELASTING

De afdracht via belasting is grotendeels afkomstig van kansspelbelasting. Op dit moment laten we de vennootschapsbelasting buiten beschouwing. De vennootschapsbelasting is met name relevant in scenario 1 en 4, aangezien daar private partijen met een winstoogmerk de markt kunnen betreden. Om de kansspelbelasting te schatten zijn de volgende aannames gemaakt:

- Kansspelbelasting blijft in alle scenario's constant op het niveau van 2017 (29%). Op dit moment is de kansspelbelasting 30,1% maar dit percentage gaat bij inwerkingtreding van de wet Kansspelen op Afstand terug naar 29%.
- De belastingdruk (de feitelijk afgedragen kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld) blijft voor de verschillende partijen constant op het niveau van 2017. Dit betekent dat de verhouding van grote ten opzichte van kleine prijzen constant blijft. Er is gerekend met de belastingdruk uit de Ksa Marktscan van 2017 waarbij wordt aangenomen dat nieuwe toetreders de belastingdruk van de Staatsloterij hanteren:

	Belastingdruk
Staatsloterij	10,7%
Instantloterij	10,9%
Lotto	10,9%
BankGiroLoterij	7,3%
Vriendenloterij	7,1%
Nationale Postcode Loterij	10,1%
SNL	16,9%
Nieuwe toetreders	10,7%

AANNAMES VOOR DIRECTE AFDRACHT AAN DE STAAT

De directe afdracht aan de staat is afhankelijk van de gekozen manier: een jaarlijkse afdracht, een veiling van de vergunning of geen afdracht. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid tot privatisering. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gekozen manier per scenario:

	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Staatsloterij	Jaarlijks 15%	Jaarlijks 15%	Veilingprijs	n.v.t.	Jaarlijks 5%
Instantloterij	n.v.t.	n.v.t.	Veilingprijs	n.v.t.	Jaarlijks 5%
Lotto	n.v.t.	n.v.t.	Veilingprijs	n.v.t.	Jaarlijks 5%
Goededoelenloterijen (excl. SNL)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Jaarlijks 5%
SNL	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Jaarlijks 5%
Nieuwe toetreders	n.v.t.	Jaarlijks 15%	n.v.t.	n.v.t.	Jaarlijks 5%
Eenmalige bijdrage privatisering	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Privatisering Nederlandse Loterij (non-profit)	Privatisering Nederlandse Loterij (non-profit)

In scenario 2, 3 en 4 wordt de exploitatie geveild of Nederlandse Loterij geprivatiseerd. In dat geval betaalt een commerciële partij dus vooraf voor de exploitatie. Een commerciële partij zal hierbij de potentiële winst en risico's in kaart brengen om zo een inschatting te maken van de prijs die betaald kan worden. Eén van de factoren die het risico kan verhogen, is onzekerheid over regulering. Indien het onzeker is of de regulering gedurende de komende 10 jaar constant blijft, zal het risico voor de commerciële partij toenemen en zal er waarschijnlijk een lagere prijs worden betaald.

VEILINGPRIJS

- Een vergunning voor de exploitatie van Nederlandse Loterij wordt geveild met een looptijd van 10 jaar. Deze looptijd is gebaseerd op de vergunning in het Verenigd Koninkrijk. De looptijd is langer dan de huidige goededoelenloterijvergunning. Deze keuze is bewust gemaakt. Aangezien er in het goeddoelensegment geen beperking aan het aantal aanbieders is, kunnen vergunningen daar na 5 jaar in principe verlengd worden. Bij de veiling van de

exploitatie is er slechts ruimte voor één exploitant. Er is dus een risico de vergunning na de looptijd te verliezen. Een langere looptijd geeft een lager risico voor de exploitant en dus een hogere veilingopbrengst.

- Bij de veiling vervalt de afdrachtverplichting van Staatsloterij (15%) aan de staat. Deze wordt vervangen door de veilingprijs.
- De afdrachtverplichting van Lotto aan goede doelen en sport (18%) vervalt.
- De afdrachtverplichting van Instantloterij aan goede doelen en sport (omzet na aftrek van prijzen en kosten) vervalt.
- De veilingopbrengst is op twee manieren geschat: aan de hand van de toekomstige kasstromen en aan de hand van een multiple. Hieronder worden de aannames voor beide methodes uitgelegd.
 - Toekomstige kasstromen

Omzet: geschat zoals hierboven beschreven voor scenario 2.

- Kosten: Een private partij zal proberen kosten te besparen om zo de winst te maximaliseren. De huidige exploitatie van Nederlandse Loterij kent een kostenratio van 21,1% van de omzet in 2017 inclusief provisies aan retailers, en 16,6% zonder provisie. Dat ligt hoger dan de MECN benchmark⁸⁰, die aangeeft dat voor een loterij met een omzet van ongeveer €1 miljard de kosten (exclusief provisies) tussen de 2 en 10% van de omzet liggen. Echter is deze benchmark voornamelijk op Amerikaanse loterijen gebaseerd en wellicht niet volledig representatief voor een Nederlandse loterij. De Nederlandse markt vergt ook, door de beperkte concurrentie meer uitgaven aan marketing dan een (staats-)monopolie.
- Een vergelijking tussen Europese loterijen waar data van beschikbaar zijn (Nederland, Finland, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zwitserland), lijken de kosten (inclusief provisies) te variëren tussen 11 en 23%. In het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar een commerciële partij de vergunning exploiteert, liggen de kosten tussen de 11 en 13%.
- Het is aannemelijk dat, gezien de winstprikkel, een commerciële partij de exploitatie van Nederlandse Loterij zo kostenefficiënt mogelijk uitvoert. In het scenario waar een commerciële partij de vergunning exploiteert, gaan we daarom uit van een kostenratio van 12 (optimistisch) tot 18% (pessimistisch).
- Discontovoet (WACC): ongeveer 8% tot 9%
- Multiple
 - Een vergelijking met beursgenoteerde Europese kansspelbedrijven (breder dan uitsluitend loterijen) impliceert een multiple van zo'n 6.5 keer EBITDA.
 - De twee methodes zijn met elkaar vergeleken en gaven vergelijkbare resultaten.

PRIVATISERING NEDERLANDSE LOTERIJ (NON-PROFIT)

- In scenario 3 wordt Nederlandse Loterij geprivatiseerd. In dit scenario dragen alle loterijen 40% af aan goede doelen. De afdrachtverplichting naar de staat vervalt. Het hebben van een winsttoegmerk is niet toegestaan.
- De opbrengst van de privatisering is geschat aan de hand van de toekomstige kasstromen. Er is in dit geval geen multiple gebruikt, aangezien er geen winsttoegmerk is toegestaan en de huidige EBITDA niet te vergelijken is met de EBITDA in het nieuwe scenario waarin 40% afdracht geldt.
- Omdat er geen winsttoegmerk is, zal de bereidheid om te betalen voor de overname van Nederlandse Loterij beperkt zijn. Desondanks kan een partij bereid zijn te betalen voor bijvoorbeeld het merk Nederlandse Loterij en de assets of voor additionele fundraising naar goede doelen.
- Voor de prijs van de verkoop van Nederlandse Loterij zijn ook het eigen vermogen en eventuele bezittingen en schulden bepalend. De prijs is echter puur gebaseerd op de kasstromen. Het eigen vermogen en eventuele bezittingen en schulden zijn buiten beschouwing gelaten doordat het Ministerie van Financiën hierover moet beslissen.

⁸⁰ Bron: MECN Lottery Benchmarking Report 2017/2018 edition

- De omzet van de kasstromen is gebaseerd op de marktomvang van scenario 3.
- De kosten van de kasstromen zijn gebaseerd op de huidige kostenstructuur van Nederlandse Loterij, met beperkte nadelen door kleinere schaal. De kosten komen uit op zo'n 23% van de omzet.
- Discontovoet (WACC): ongeveer 8% tot 9%.

PRIVATISERING NEDERLANDSE LOTERIJ (FOR PROFIT)

- In scenario 4 wordt Nederlandse Loterij geprivatiseerd. In dit scenario dragen alle loterijen 20% af aan goede doelen en 5% aan de staat (25% in totaal). Het hebben van een winsttoegmerk is toegestaan
- De opbrengst van de privatisering is geschat aan de hand van de toekomstige kasstromen. Er is in dit geval geen multiple gebruikt, aangezien de huidige EBITDA niet te vergelijken is met de EBITDA in het nieuwe scenario waarin 25% afdracht geldt.
- Bij het bepalen van de verkoopprijs van Nederlandse Loterij is het eigen vermogen en eventuele bezittingen en schulden van Nederlandse Loterij buiten beschouwing gelaten (zie eerder).
- De omzet van de kasstromen is gebaseerd op de marktomvang van scenario 4.
- De kosten van de kasstromen zijn gebaseerd op de huidige kostenstructuur van Nederlandse Loterij, met een efficiëntieslag gestimuleerd door de winstprikkel. De kosten komen uit op zo'n 12% tot 18% van de omzet (zie eerder).
- Discontovoet (WACC): ongeveer 8% tot 9%.

APPENDIX 3: OVERZICHT GEÏNTERVIEWDEN

Tijdens dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met een breed scala aan betrokken partijen⁸¹. Een overzicht van deze partijen is hieronder weergegeven. De conclusies in dit rapport zijn tot stand gekomen door de informatie uit de verschillende bronnen en gesprekken logisch te combineren. De conclusies van dit rapport komen daardoor niet noodzakelijkerwijs overeen met de mening van de gesproken partijen.

Type	Organisatie	Functie
Academici	Nottingham Trent University	Distinguished Professor of Behavioural Addiction (Mark Griffiths)
Academici	VU Amsterdam	Hoogleraar sport en recht (Marjan Olfers)
Branche organisatie	The European Lotteries	Secretary General
Buitenlandse loterijen	Camelot (Verenigd Koninkrijk)	Senior Vice President, International
Buitenlandse loterijen	Norsk Tipping (Noorwegen)	Executive special advisor to the CEO
Buitenlandse loterijen	Danske Spill (Denemarken)	CEO
Buitenlandse loterijen	Veikkaus (Finland)	Legal Counsel
Buitenlandse loterijen	WestLotto (Duitsland)	Brussels Representation / Head of Office Legal Advisor
Goede doelen	Goededoelenplatform	Voorzitter Secretaris
Goede doelen	NOC*NSF	Zakelijk Directeur Adviseur Public Affairs
Loterijen in Nederland	Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V.	Lid van de directie / COO Novamedia Hoofd Public Affairs & Stakeholder Mgmt.
Loterijen in Nederland	Nederlandse Loterij	Verscheidene experts en leidinggevenden
Ministerie	Ministerie van Financiën/Deelnemingen	Hoofd Deelnemingen Specialist loterijen
Ministerie	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Hoofd Integriteit en Kansspelbeleid
Onderzoeker	Trimbos Instituut	Projectleider & Senior onderzoeker Gamens, Gokken en Mediawijsheid

⁸¹ We hebben ook Ksa verzocht om een afspraak, maar deze is niet tot stand gekomen

APPENDIX 4: BEGRIPPENLIJST

Begrip	Definitie / Uitleg
Aanbieder	Aanbieder van (een) loterij(en). Een aanbieder kan in het bezit zijn van meerdere vergunningen
Belastingdruk	De feitelijk afgedragen kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld
Bruto spel resultaat (BRS)	Inleg minus uitgekeerde prijzen
Discontovoet	Rentevoet waarmee toekomstige kasstromen verdisconteerd zijn naar het basisjaar
Eenmalige loterij	Incidentele loterij waarvoor een vergunning is verleend, meestal een loterij voor een lokaal initiatief van algemeen belang of een inzameling voor het goede doel
Effectieve prijs	Het deel van de inleg dat niet wordt uitgekeerd als netto prijzengeld, ook wel <i>take out</i> genoemd
Goededoelenloterij	Meerjarige niet-incidentele goededoelenloterij conform artikel 3 van de Wet op de Kansspelen
Instantloterij	Loterij waarbij de speler direct kan nagaan of er een prijs gewonnen is (bijvoorbeeld krasloten)
Jackpot	De hoogste geldprijs die gewonnen kan worden
Kanalisatie	De mate waarin spelers deelnemen aan loterijen via legale kanalen
Ksa	Kansspelautoriteit
Lotprijs	Prijs die de consument afrekent voor een lot
Marktordening	De set aan beleidskeuzes die de inrichting van de markt bepaalt
Prijnsuitkering (%)	Het percentage van de totale inleg dat door een loterij wordt uitgekeerd aan consumenten middels prijzen. NB: dit kunnen ook prijzen in natura zijn
Prijzenloterij	Monopolieloterij conform de Wet op de Kansspelen. Op dit moment bestaande uit één beschikking voor één staatsloterij, één vergunning voor een instantloterij en één vergunning voor het lottospel
Prijzenpot	Het totale uitkeerbare bedrag aan consumenten
Prijzenschema	De beschikbare prijzen in een trekking, variërend van kleine prijzen tot de jackpot
Privaat winstoogmerk	Winstoogmerk waarbij de behaalde winst door de loterij gehouden mag worden (en dus niet hoeft te worden afgedragen)
Spelaanbod	Het beschikbare aanbod van loterijspelen
Speler	Deelnemer aan de loterij, consument
Winkans	De statistische kans op het winnen van een prijs. De grootte van de prijs is hierbij niet relevant